FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION
DE LA
LIMITATION DES ARMEMENTS
DE NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 6 Novembre 1911, à 1 h. 1/2

PAR

RENÉ PICARD

Président : M. RENAULT, *professeur*

Suffragants { MM. WEISS, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

PARIS
JOUVE & Cie, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1911

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION
DE LA
LIMITATION DES ARMEMENTS
DE NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 6 Novembre 1911, à 1 h. 1/2

PAR

RENÉ PICARD

Président : M. RENAULT, *professeur*

Suffragants { MM. WEISS, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

PARIS
JOUVE & Cie, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1911

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552813_0015

LA QUESTION
DE LA
LIMITATION DES ARMEMENTS
DE NOS JOURS

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Position de la question

L'idée de désarmement ne saurait être confondue avec l'idée de réduction ou de limitation des armements. La première apparaît comme une chimère qu'il semble difficile de discuter sérieusement. Elle suppose l'organisation mondiale d'une société humaine revenue à l'âge d'or, de groupes sociaux coexistant dans un état d'équilibre parfait, sans ambitions nouvelles, sans querelles possibles, ou bien l'organisation d'une justice internationale acceptée de tous les États, assez forte pour se faire elle-même obligatoire, plus puissante que les gouvernements, et disposant de sanctions efficaces. Même dans une société policée et organisée de vieille date, il est difficile de faire du port d'armes un délit bien

grave, car on n'est jamais sûr que la police soit partout où l'on a besoin d'elle, ni la répression assurée. *A fortiori,* dans la société humaine où la police est inexistante et la justice embryonnaire, ne peut-on demander aux nations d'abandonner le soin de pourvoir à leur propre défense. Il y a des États-bourgeois, mais il peut y avoir des États-apaches, et d'ailleurs les bourgeois eux-mêmes deviennent souvent enragés lorsque leurs intérêts économiques et pécuniaires se trouvent ou leur semblent lésés. On ne conçoit donc pas comment ils pourraient songer à n'avoir plus jamais d'armes entre les mains.

L'idée de limitation des armements peut paraître moins invraisemblable. On ne s'engagerait plus à jeter ses armes, mais seulement à n'en posséder que le minimum nécessaire à sa sécurité ou sa défense. La guerre pourrait ainsi se rapprocher du duel où les deux adversaires n'ont recours qu'à des armes simples, peu coûteuses, égales, et dont les blessures pour dangereuses qu'elles restent, sont aussi peu cruelles que possible. Gardez de quoi vous défendre, ou même de quoi vous faire à vous-même justice, dit-on aux États, nous ne prétendons point abroger définitivement la loi du plus fort, mais cessez de vous ruiner en armements, évitez les boucheries inutiles, conservez seulement ce qu'il vous faut de forces pour amener l'issue d'une lutte courtoise, chevaleresque, localisée et bornée. Involontairement, l'on

songe au combat des trois Horaces et des trois Curiaces, sans pouvoir se défendre de cette impression pessimiste, que cet exemple pourtant lointain, et ayant atteint du premier coup la perfection, n'a pas eu la fortune qu'il méritait. L'on songe aussi à cette satire d'un journal humoristique allemand, à la veille de la deuxième conférence de La Haye, où l'on voyait les chefs des deux États en conflit se battre eux-mêmes en duel, sous l'œil sévère de leurs peuples, afin de régler le différend. Ce serait évidemment là la quintessence de la limitation des armements ; mais comme il est peu probable que le problème reçoive jamais une solution aussi parfaite, il vaut mieux le discuter plus sérieusement, et voir quels en sont les termes actuels.

La question de la limitation des armements se présente aujourd'hui sous un aspect différent de celui qu'elle a si longtemps revêtu. Elle est entrée dans une nouvelle phase, ou plutôt elle semble être dans un phase de transition. Jadis la limitation des armements apparaissait comme faisant partie intégrante des programmes de paix universelle et de réorganisation politique du monde civilisé. Elle était du domaine des penseurs et des utopistes humanitaires. Au nombre de ces derniers, il fallait mettre au premier rang quelques souverains ou hommes d'État idéalistes, depuis Henri IV jusqu'à Nicolas II, en passant par Alexandre Ier et Napoléon III. C'est ce

qu'on pourrait appeler la phase utopique et désintéressée. La proposition du tzar Nicolas II qui fut l'origine de la première conférence de La Haye, peut être rattachée à ce mouvement qui, du côté des penseurs, s'était continué dans les écrits des pacifistes, tels que M. Stead, la baronne de Suttner, M. Fried, M. Frédéric Passy, etc.

Mais en même temps, l'initiative du tzar participe du second aspect, aspect moderne de la question, dans lequel intervient un autre facteur, qui tend et prétend à y devenir le facteur prédominant : je veux dire l'opinion publique et l'action politique des classes populaires. Ce mouvement a pour origine à la fois les charges de la paix armée qui alourdissent des budgets, et l'évolution démocratique des formes gouvernementales. L'arrêt dans les armements, leur réduction éventuelle par une limitation contractuelle, font partie du programme politique du prolétariat, dans la plupart des pays. Cela se conçoit aisément. D'une part, c'est le nombre qui, dans les États modernes, supporte la charge de la paix armée et du service militaire obligatoire. D'autre part, les énormes budgets modernes s'enflent chaque année de dépenses nouvelles : dépenses d'instruction, de solidarité, d'assistance, de prévoyance sociales. Au gré de la multitude qui est appelée à en profiter, ces dépenses sont encore singulièrement insuffisantes ; mais comme elles ne peuvent être alimentées que par l'impôt et

que celui-ci, malgré les efforts faits pour en charger uniquement les classes possédantes, retombe fatalement, au moins en ce qui concerne les impôts de consommation, sur la généralité de la masse populaire dont les facultés contributives sont limitées, on est amené tout naturellement à demander la compression des dépenses dites improductives, telles, au premier chef, les dépenses militaires que les progrès de la technique rendent au contraire de plus en plus onéreuses et d'un renouvellement de plus en plus fréquent. Le problème devient ainsi d'humanitaire, politique, les électeurs chargent leurs élus d'exiger des gouvernements l'effort nécessaire pour réaliser leurs vœux et la diplomatie de plus en plus soumise à l'influence politique, se voit obligée de tenir compte de ce nouveau facteur. Les votes au sein des Parlements en faveur de la réduction des armements, les congrès inter-parlementaires, les vagues promesses des gouvernements, et certaines démarches ministérielles, constituent déjà quelque satisfaction donnée à cette nouvelle tendance d'une bonne partie de l'opinion, satisfaction d'ailleurs platonique et singulièrement imprégnée d'eau bénite de cour. Il y a là néanmoins une « idée-force » qui fait son chemin et avec laquelle les gouvernements les plus autoritaires, dans les plus militarisés, tel l'Empire allemand, sont obligés dès à présent de compter. Les discussions qui se sont poursuivies dans la première conférence de La Haye, et

même à l'occasion de la seconde, sur le même sujet, appartiennent au même ordre de phénomènes, au besoin qu'éprouvent les gouvernements de tenir compte des désirs de la masse et de leur faire, du moins en apparence, certains sacrifices politiques.

Mais cette phase politique pourrait bien n'être, disions-nous, qu'un acheminement vers une autre phase définitive du problème, la phase proprement économique. Ce sont bien déjà des raisons économiques qui sont à la base des exigences politiques des démocraties modernes, mais ce sont plutôt des désirs de bien-être qui les motivent. L'accroissement des armements n'a guère jusqu'ici produit qu'une gêne économique et un malaise social. Ce que l'on pourrait se demander, c'est si elle ne va pas engendrer de véritables impossibilités financières, et soulever des problèmes économiques beaucoup plus graves, dans la gravité même desquels elle trouverait sa solution. Voici ce que nous voulons dire : l'accroissement des dépenses sociales dans les budgets, n'a pas jusqu'ici empêché l'accroissement parallèle des dépenses militaires. Mais combien de temps pourra durer cette course à la ruine ? Déjà la dette de plusieurs États grands et petits semble disproportionnée à leurs forces contributives et l'on s'étonne de la solidité de leur crédit. De ce point de vue il y a lieu de faire une différence entre les pays neufs et les anciens États. Chez ces derniers la limite

des dépenses et de l'extension du crédit semble très près d'être atteinte. En même temps leurs forces de production industrielle et d'expansion commerciale ne croissent plus que lentement : la concurrence âpre qu'ils se font maintient entre eux une sorte d'équilibre économique, instable, tout infecté d'antagonismes et de rivalités, mais qui subsiste tant bien que mal. Là, les accroissements de dépenses militaires peuvent peut-être être considérées comme s'acheminant vers un point mort, où le spectre de la faillite et les nécessités de la lutte économique les immobiliseront. C'est dire que le problème s'y résoudrait de lui-même par l'arrivée d'un état de tension dans lequel il serait difficile d'aller plus loin sans que tout craque, et sans déterminer une catastrophe dont les conséquences sont impossibles à prévoir. Mais dans les États neufs tels que les républiques américaines et certaines nations asiatiques, où les armements ne font encore que commencer, et où, parallèlement le développement économique n'est encore qu'embryonnaire, la question change de face. Un long avenir est réservé à l'accroissement simultané des budgets de Guerre, des forces productives, et du crédit public, trois choses qui se tiennent et vont de pair. Les États-Unis et le Japon ont donné un exemple que l'on peut considérer comme devant fatalement être suivi à brève échéance : le Brésil, par exemple, est nettement entré dans cette voie, et

l'on assiste depuis quelques années à l'accroissement rapide de son industrie et de son commerce, en même temps qu'à l'extension de ses emprunts, à l'assurance de son crédit, et, fatalement, à l'augmentation proportionnelle de ses armements. Ces sociétés nouvelles tendront ainsi à rattraper les anciennes sur le double terrain économique et militaire, et déjà à ce double point de vue, elles peuvent leur sembler redoutables, jusqu'à ce qu'elles atteignent le point mort, autour duquel les vieilles civilisations européennes paraissent près de se concentrer, il reste donc encore une large marge au développement des armements, et si la limitation de ceux-ci ne doit provenir que de leur excès, il semble que nous soyons bien loin encore de pouvoir l'escompter.

Ainsi est-on ramené au point de départ. Aussi bien, nous ne pouvons étudier sérieusement que la phase du problème qui se déroule sous nos yeux, et nous devons nous placer à nouveau au point de vue politique et juridique. Les économistes nous disent : avant de songer à une limitation contractuelle des armements, laissez s'élaborer les circonstances qui la rendront fatalement nécessaire ; alors jurisconsultes et diplomates trouveront aisément la formule concrète qui s'adaptera à l'état de choses nouveau. C'est là subordonner le point de vue juridique à l'économique, et les hommes politiques leur répondent

qu'on ne saurait se borner à des spéculations, plus ou moins théoriques, sur une évolution dont les facteurs sont d'une telle multiplicité, qu'ils rendent toute conjecture hasardeuse ; qu'on ne saurait se croiser les bras en attendant les évènements ; qu'il est singulièrement dangereux d'attendre que l'excès du mal engendre le remède, et que la catastrophe imminente suggère les moyens propres à l'éviter. Il est bon, assurent-ils, de suivre d'ores et déjà la voie où nous engage la volonté des peuples, et de rechercher les moyens de mettre fin conventionnellement à cette course à l'abîme.

Ce sont les efforts faits en ce sens, et qui caractérisent la phase actuelle du problème, la phase politico-économique, que nous voudrions étudier. Il s'agit de savoir quels ont été les efforts faits, quel en a été le résultat, quel succès on peut leur prédire, ou à quel échec les vouer. En un mot c'est un tableau de l'état le plus récent du problème de la limitation des armements que nous voudrions retracer. Auparavant, un aperçu historique de la question s'impose, pour mieux la situer dans son cadre actuel.

CHAPITRE PREMIER

Historique

SECTION I

Nous n'avons ici ni à recommencer l'histoire souvent faite du pacifisme, ni à rechercher dans les diverses combinaisons imaginées pour rendre la guerre impossible ou plus rare, tout ce qui, de près ou de loin, peut ressembler à une limitation des armements (1). Nous voudrions seulement caractériser par les exemples les plus marquants le caractère purement spéculatif et humanitaire de toute cette première période qui s'étend du XVIe siècle jusqu'à la fin du XIXe, et dans laquelle la limitation des armements n'apparaît qu'à titre accessoire, comme un moyen entre autres, ou comme pis aller.

C'est sous le patronage de Thomas Morus qu'à un double point de vue, on pourrait placer tous ces auteurs, car c'est en utopie que l'on trouve d'abord un plan de paix perpétuelle, si « utopique » et si

1. Certains auteurs dans cette recherche n'hésitent pas à remonter jusqu'aux institutions si peu connues encore et qui ont donné lieu à tant de lieux communs, des amphyctions et des fétiaux,

vague, si dénué de moyens pratiques d'assurer l'organisation rêvée qu'il paraît inutile de s'y appesantir. Arrivons tout de suite au grand dessein de Henri IV (1), que Sully nous révèle dans *les Economies royales*. Le but principal, ici encore, c'est d'assurer la paix, non la paix en Europe. Il ne s'agissait de rien moins que de remanier la carte de l'Europe en la divisant en quinze États répartis selon les religions, formant une vaste confédération dont les affaires seraient traitées au sein d'un conseil général et de six autres conseils provinciaux. La confédération a pour objet principal la guerre contre les infidèles, contre les Turcs en particulier. Ces opérations auront le double avantage, le premier d'utiliser les éléments de troublequi se rencontrent dans toutes les sociétés, de détourner l'activité malfaisante des individus de sac et de corde, et le second de

---

ou bien aux prescriptions des livres saints et de l'Église, telles que le trêve de Dieu, etc. Il n'y a rien en tout cela qui rappelle la limitation des armements, mais seulement des tentatives pour porter remède aux guerres incessantes ou en adoucir les horreurs. (V. R. Coulet, *op. cit.* — Weiss, *le Droit fétial et les fétiaux à Rome*. — E. Nys, *les Origines du droit des gens*, articles de *la Revue belge de droit international*.

1. V. la thèse de M. Seroux d'Aguicourt. Paris, 1905. Si l'on voulait rechercher les origines les plus lointaines du pacifisme, on pourrait les trouver dans un livre publié en 1623 par Crucé : *le Nouveau cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce pour tout le monde*. Voyez Vesnitch, *Revue d'histoire diplomatique*, 1910 et la préface de M. Gabriel Hanotaux au livre de M. Jaray sur *la Politique franco-anglaise*, 1904.

débarrasser l'Europe des ennemis du Christ. Mais où le projet de limitation des armements apparaît, c'est lorsqu'il s'agit de réaliser l'équilibre entre les quinze États guerriers, et de réduire leurs forces sur terre et sur mer (1).

Sur mer, le chiffre des vaisseaux n'est pas fixé, il semble même que Sully songe à ne conserver que des flottes de commerce avec des places de sûreté (2). Sur terre, la confédération aurait disposé de 97.000 hommes, 22.500 chevaux, 116 canons. Le roi de France aurait mis sur pied 20.000 hommes de pied, 8.000 suisses, 4.000 lansquenets et une bonne partie de la cavalerie et de l'artillerie. En outre, il aurait payé les troupes du Pape, de Venise et de la Savoie. Le reste des forces militaires étaient arbitrairement réparties entre les autres confédérés : petits États allemands, Angleterre, Suède, royaume de Hongrie, de Bohême, de Pologne, Provinces-Unies, Espagne,

1. C'est au chapitre CCXVII des *Eéonomies royales d'Etat* que se trouvent ces détails.

2. Ce qu'il y a de remarquable dans le passsage, c'est que Sully proclame la nécessité de la liberté des mers. C'est l'époque de l'entreprise téméraire de la Grande Armada qui avait fait sur les contemporains une énorme impression. « Il semble à propos d'établir un tel ordre au fait de la navigation, et surtout pour ce qui regarde les voyages de long cours, *que la mer soit aussi libre que la terre* à tous les Princes, Estats et Nations, lesquels réclament le nom du Christ... ceux de la Maison d'Autriche... ni aucun autre potentat... ne pourront plus s'entreguerroyer les uns les autres, ny tenir forts ny garnison en aucun lieu, sinon pour la conservation de leurs marchandises et retraitte de leurs facteurs et agents. »

etc., etc. Ici, déjà l'on voit que cette répartition toute arbitraire d'ailleurs et sans aucune espèce de base raisonnée, aurait pu se heurter à l'hostilité des divers États, car l'espèce de République armée que l'Europe fût devenue, aurait eu pour président le roi de France, qui disposait finalement, par ses forces et son argent, de l'influence prépondérante. Signalons ce défaut du premier projet, pourtant si chimérique, de limitation des armements ; car il fait apparaître nettement le plus gros écueil de toute tentative de ce genre : la difficulté d'établir une égalité de forces véritable ; allons plus loin, la difficulté de *consentir* à cette égalisation, d'admettre que son pays n'ait aucune supériorité, aucune chance d'en acquérir une, sur les autres membres de l'association. Il y a là un phénomène psychologique à retenir, car s'il se trahit déjà dans les imaginations purement platoniques de Sully, quelle ne doit pas être sa force lorsqu'il s'agit de discuter, entre hommes d'État responsables, les moyens matériels et pratiques de mettre à exécution une convention internationale.

Notons encore que Sully prévoit la nécessité et la possibilité d'une sanction. Le Conseil fédéral devait juger les différends qui pourraient survenir entre les quinze États, et notamment les contestations relatives aux contributions armées. Ces jugements devaient être acceptés sans résistance, autrement « le premier qui eût fait la moindre démonstration

d'y vouloir manquer, tous les autres quatorze potentats se fussent bandez contre lui » (1).

Et voilà très nettement le second écueil de tous ces projets qui les ramène fatalement à un cercle vicieux : la nécessité d'une force de contrainte mise à la disposition d'un directoire international quelconque, investi d'une souveraineté sans appel, et devant éventuellement assurer le maintien de la paix par le moyen de la guerre ! Encore faut-il admettre que l'associé récalcitrant n'ait pas trouvé quelque procédé subreptice d'augmenter suffisamment sa force militaire pour faire face aux forces, extrêmement réduites, par hypothèse même, de ses confédérés ou de ses contractants.

Après Sully, c'est d'ordinaire à un projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre que l'on songe immédiatement (2).

Voltaire l'appelait déjà « l'impraticable paix de l'abbé de Saint-Pierre ». Il ne se distingue guère, en effet, que par la forme et l'abondance, du projet de Sully. Comme lui, c'est somme toute à une sorte de confédération qu'il entend avoir recours, mais il la

---

1. *Op. et loc. cit.*

2. L'abbé de Saint-Pierre fit paraître deux éditions de son projet, l'une volumineuse, en 1716, et l'autre résumée en 1728, modestement intitulée: *Abrégé du projet de paix universelle*, inventé par le roi Henri le Grand, approuvé par la reine Elisabeth, par le roi Jacques, son successeur, par les républiques et divers autres potentats. Il est permis de douter de ces diverses approbations.

décore du nom d'alliance perpétuelle. Il n'y est plus question de découper la carte d'Europe, mais de faire signer aux États existants une sorte de contrat social qui les groupe en une « société permanente » organisée sur le modèle d'une société politique ordinaire. La conception se ressent des idées de l'époque, elle est l'adaptation par un philosophe du droit naturel, des idées de ses devanciers. Nous y retrouvons l'institution d'une sorte de tribunal ou de directoire investi du pouvoir de trancher les différends et de la force nécessaire à faire prévaloir ses décisions.

Ce qu'il y a de plus neuf, c'est la conception d'une limitation *proportionnelle* des forces armées, l'essai de déterminer une base fixe pour ce désarmement; quoique bien peu précise encore, il y a l'ébauche de ce que vont tenter par la suite nos pacifistes : la détermination d'une formule pratique de limitation. « Chaque allié, nous dit l'abbé, contribuera *à proportion des revenus actuels et des charges de son État, à la sûreté* et aux dépenses communes de la grande alliance », et plus loin « cette contribution doit être proportionnée aux revenus des sujets de chaque nation » (1). En ce qui concerne les effectifs, nous ne trouvons aucun essai de détermination positive.

1. Éclaircissements de l'article 2, n° 2. L'abbé compare ces contributions aux *mois romains*, cette contribution levée la première fois par Charles-Quint sur les princes allemands, pour faire la guerre en Italie.

Comme trait distinctif, notons également les efforts faits par l'auteur pour faire valoir les économies que procurerait son projet. Cela se trouvait déjà dans l'œuvre de Sully. L'abbé de Saint-Pierre insiste. En ce qui concerne la France, il estime que le budget de la Guerre, si l'on peut à cette époque employer pareil terme, s'élève à 48 millions de livres. Il estime que son projet permettrait de le réduire de moitié. Encore sur les 24 millions restant, en consacre-t-il 12 à l'entretien d'une sorte de milice intérieure, et 12 à la part contributive du roi de France aux forces de la confédération. Il ajoute que par la suppression des guerres, on réaliserait en Europe une autre économie annuelle de 30 millions de livres en moyenne et nous apprend, ce qui est intéressant au point de vue de l'accroissement continu des dépenses d'armement, que celles-ci en un siècle, de 1613 à 1713, ont triplé. Si ces calculs sont exacts, on voit que la progression était infiniment moins rapide au XVIIe qu'au XIXe siècle. Quant aux économies réalisées, l'abbé de Saint-Pierre, sans doute pour obtenir plus facilement l'approbation des têtes couronnées, en dote généreusement les listes civiles. De nos jours, c'est au tyran populaire que les pacifistes font, sous forme de dépenses de solidarité, le cadeau anticipé des futures ressources que la concorde internationale ne saurait manquer de procurer.

Les projets de paix perpétuelle ne furent pas au

XVIIIe siècle le monopole des rêveurs humanitaires : de grands esprits comme Kant croient que si la paix perpétuelle est encore une chimère irréalisable, l'humanité ne cesse de s'en rapprocher insensiblement. Le philosophe allemand prédit (1) toute une évolution d'une durée d'ailleurs indéterminée qui y aboutira, et dont une réduction progressive des armements sera le corollaire nécessaire. A ce point de vue ses conceptions se présentent sous un aspect infiniment moins chimérique que les précédentes. Son projet de paix perpétuelle, qui bouleverse l'ordre constitutionnel établi, ne présentait pas un grand souci des réalités, mais nous retenons déjà cette vue, qui prendra place dans nos conclusions, et selon laquelle la réduction des armements ne se conçoit que comme le dernier terme de l'évolution pacifique et non un moyen de la hâter. En d'autres termes, le désarmement ne peut être qu'une fin, qu'un résultat, et non un moyen. Avant de se dessaisir de ses armes, un homme sensé doit être convaincu qu'il n'aura pas l'occasion de s'en servir. Un esprit plus pénétrant peut-être encore que Kant, l'anglais Bentham, dans ses *Principes de droit international* (2), se laisse aller également à rêver la concorde universelle et la fin des conflits armés. Ce qu'il y a à retenir de

1. *Métaphysique du droit*, n° 61.
2. *Principles of International law. Essay* IY.

ses conceptions, ce n'est pas le conseil utopique qu'il donne aux États d'abandonner leurs ambitions d'expansion coloniale et leur lutte pour les débouchés économiques. L'avenir s'est chargé de prouver qu'il est vain de prêcher l'irréalisable. Mais où Bentham devient intéressant, c'est lorsqu'il signale les difficultés du problème de la réduction des armements, sans oser en proposer la solution. Il démontre aisément qu'un désarmement ne peut être que général. Les États assez imprudents ou naïfs pour se risquer à montrer aux autres la voie, deviendraient vite la pâture des États moins généreux, mais plus avisés. Il faut donc que des stipulations contractuelles de bonne foi interviennent tout d'abord. Sur quelles bases, par quels moyens se réaliseront-elles? Comment l'accomplissement en sera-t-il assuré ? Ici les difficultés s'amoncellent, et Bentham, très lucidement, laisse entendre qu'elles sont insolubles.

SECTION II

Nous venons de voir à l'œuvre les philosophes et les penseurs, voici que les souverains, auxquels ils avaient fait appel, vont à leur tour entrer en scène. Que ne saurait-on espérer de l'appui de ceux-là mêmes qui détiennent la force contre laquelle on

s'insurge, s'ils viennent d'eux-mêmes faire amende honorable sur l'autel de l'humanité? N'est-il pas vraisemblable que ceux dont les passions ont été les causes de guerre les plus fréquentes, dont les ambitions sont l'origine même de la paix armée, vont être le mieux à même de trouver les moyens de remédier à ce déplorable état de chose, à cette concurrence dont Kant (1) signalait déjà le péril en ces termes : « Les troupes réglées... étant toujours prêtes à agir, menacent sans cesse d'autres États et les excitent à augmenter à l'infini le nombre des hommes armés. Cette rivalité, source inépuisable de dépenses qui rendent la paix plus onéreuse que la guerre, fait entreprendre quelquefois les hostilités dans la seule vue de se délivrer par là d'une si pénible charge. »

Et si, au contraire, les efforts des puissants monarques et de leurs hommes d'État n'aboutissent qu'à des conceptions pratiquement aussi peu satisfaisantes que celles des métaphysiciens, ne sera-t-on pas fondé à conclure que les charges de la paix armée, et cette « rivalité qui rend la paix plus onéreuse que la guerre » sont peut-être inhérentes à l'état d'indépendance nécessaire dans lequel vivent les nations, et que les « pasteurs de peuples » en croyant agir à leur guise, ne sont bien souvent que

---

1. *Métaphysique du droit, loc. cit.*

les instruments des nécessités économiques et politiques qui s'élaborent en dehors de leur volonté ?

Sans vouloir en aucune façon faire de l'ironie, il convient de rappeler que Napoléon prétendit toujours ne faire la guerre que pour assurer la paix. M. Hanotaux parle quelque part d'une soierie tissée à Lyon, au début du siècle, et portant comme légende ces simples mots : « Il nous a donné la paix ». De qui s'agissait-il ? De Bonaparte. Il venait d'Arcole et il allait à Austerlitz (1).

Napoléon axait en effet conçu d'une façon spéciale la limitation des armements : lorsqu'il aurait réduit l'Europe à l'obéissance, rien ne s'opposerait plus à ce que lui seul disposât d'une armée, relativement assez réduite, suffisante seulement à jouer le rôle d'une forte gendarmerie internationale. Ces idées, et certains projets vagues d'organisation amphictyonique de l'Europe se rencontrent à plusieurs reprises dans *le Memorial*. A Tilsitt l'Empereur fit une première application à la Prusse de sa conception personnelle de réduction des armements. L'armée prussienne ne devait pas dépasser 42.000 hommes. On connaît le résultat de cette limitation forcée et particulière des armements. Le système imaginé par Scharnhost (2), système de rou-

1. Préface de M. Hanotaux au livre de M. Garay, *la Politique franco-anglaise et l'arbitrage international.*

2. Voir l'article du *Correspondant* du 25 mars 1898.

lement dans l'incorporation des recrues, devint la pierre angulaire de l'organisation militaire moderne, des réserves et des territoriales, et donna naissance à la plus formidable machine de guerre, la nation armée, qui de Prusse a fait tache d'huile sur l'Europe entière, en attendant mieux.

Alexandre Ier auquel, à la même époque, Napoléon proposait de partager le monde, s'était sans doute associé à ses vues humanitaires, car c'est lui qui en 1816 inaugure la série des souveraies pacifistes. On connaît la tournure mystique de son esprit. La Sainte-Alliance, dont il fut l'âme, était une tentative pour faire à trois ce qu'on n'avait pu faire à deux, et pour imposer aux États d'Europe une paix intérieure et extérieure dont le résultat devait être la concentration, l'utilisation commune et la limitation des armements. L'éducation de Laharpe et l'influence sentimentale de Mme Krüdener agirent dans le même sens. Le tzar s'adressa d'abord à l'Angleterre. Il écrivait à lord Castelreagh, le 21 mars 1816 : « Il est nécessaire de considérer le nouvel état de choses, et d'encourager toutes les nations pacifiées à se livrer sans crainte à une sécurité entière. Cette mesure convaincante et décisive devrait consister dans une réduction simultanée des forces armées de tout genre dont se servirent les gouvernements pour la conquête de leur indépendance contre Napoléon. Il est nécessaire en outre, que ce désarmement s'effectue avec

cet accord et cette loyauté imposante qui a décidé du sort de l'Europe, et qui peut seule aujourd'hui assurer son bonheur (1). » M. de Martens a publié la correspondance échangée à cette occasion. Elle montre que l'Angleterre éluda diplomatiquement, mais nettement la proposition. Le régent manifesta à l'ambassadeur russe son étonnement que le tzar se fut adressé à lui seul, et non à tous les gouvernements simultanément. Castelreagh répondit : « Je n'ambitionne pas de tâche plus honorable que de coopérer à cette grande œuvre avec Votre Majesté impériale... ; la base la plus solide sur laquelle reposerait un désarmement général, serait d'établir, entre toutes les puissances, un accord complet qui règlerait le montant de leurs forces respectives ; il est néanmoins impossible de ne pas apercevoir les complications que présente cette question dans l'établissement d'une échelle des forces, pour tant de puissances qui se trouvent dans des circonstances si différentes, quant à leurs moyens relatifs, leur frontière, leurs positions et leurs facultés de s'armer de nouveau. » C'était mettre le doigt sur la plaie et montrer en quelques mots à quelles difficultés pratiques on allait se heurter. Le ministre anglais ajoutait d'ailleurs immédiatement : « Il est nécessaire

1. Cité par de Martens dans son *Recueil de Traités et Conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, t. XI, p. 258, t. XIV, p. 361, t. IV, p. 37 et suiv.

de considérer si la meilleure marche à suivre, pour chaque État, ne serait pas de porter son désarmement aussi loin que ses propres vues d'utilité locale pourraient le permettre, et d'expliquer aux États alliés et voisins l'étendue et la nature de ses arrangements. » Autrement dit, ne vaudrait-il pas mieux, au lieu d'obliger chaque État à discuter une convention impossible, lui laisser donner de sa bonne volonté les preuves qu'il voudrait. Et peu après le même ministre demandait à l'ambassadeur russe, pourquoi le tzar, après s'être borné à une très légère diminution de ses forces n'avait pas continué à donner l'exemple ; ce à quoi l'ambassadeur dût répondre qu'il avait à défendre de trop vastes frontières. Il y a toute une philosophie dans l'avortement de ces pourparlers.

La Russie cependant ne se tint pas pour battue et il y eut à cette époque une ébauche de négociations diplomatiques généralisées. Elle fit des ouvertures à la France, à l'Autriche, à la Prusse. L'épuisement de vingt années de guerre rendait un accueil sympatique vraisemblable, et c'est effectivement ce qui se produisit. L'Autriche, sans argent, avait dû, d'elle-même, réduire ses effectifs et n'aurait pas été fâchée que les autres puissances l'imitassent ; la France, occupée par les troupes étrangères, aurait été heureuse de voir réussir des négociations qui l'eussent délivrée d'une partie du fardeau de leur entretien.

Louis XVIII demanda la diminution du corps d'occupation ; à Vienne, les envoyés d'Alexandre reçurent l'ordre d'appuyer la demande, et les puissances alliées consentirent en effet, dans le traité du 10 février 1817, à une réduction proportionnelle de 1/5 de leurs corps d'occupation respectifs. Ce fut à peu près le seul résultat tangible des idées d'Alexandre.

Avant d'arriver à l'époque actuelle il convient de signaler l'existence de la première des conférences internationales de la paix. (1)

En 1831, Casimir Périer déclara à la Chambre qu'il espérait que toutes les nations s'entendraient bientôt pour réduire leurs forces militaires ; que la paix pourra être établie définitivement en Europe, et les peuples déchargés du fardeau écrasant des armements. Cette déclaration était motivée par la formation en Amérique des premières sociétés pacifistes, notamment de celles formées par les Quakers. Louis-Philippe, séduit par ces idées pacifistes, convia l'Europe à discuter un projet de désarmement, une conférence se réunit à Paris, et se sépara sans avoir fait grand bruit ni passionné l'opinion (2). Les ambassadeurs accrédités en France par l'Angleterre, l'Autriche, la Russie et la Prusse, se mirent d'accord

---

1. V. L. M., *A propos du désarmement*, Paris, Chapelot 1899.
2. V. Arthur Desjardins, *le Désarmement* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1898).

pour signer avec le représentant du gouvernement français un protocole tout de façade, où il est dit :

« Les soussignés dans le but d'affermir la paix générale et de soulager les peuples du fardeau des armements extraordinaires qui leur sont imposés, ont reconnu avec une vive satisfaction, après un examen attentif de la situation actuelle de l'Europe, que les rapports d'union et de bonne harmonie heureusement établis entre les puissances et basés sur l'indépendance des États, ainsi que sur le principe inaltérable du maintien des traités, rendent aujourd'hui possible l'adoption d'une mesure qui forme l'objet des vœux les plus ardents de leurs gouvernements, celle d'un désarmement général. »

Il est à croire que les ambassadeurs connaissaient assez mal l'état de l'Europe, car la question d'Orient, dans sa phase la plus aiguë, la phase égyptienne, surgissait déjà à l'horizon, et, quelques années plus tard, elle allait mettre aux prises Thiers et Palmerston et rendre presque inévitable une guerre générale. Quant au fait de conclure avec cette légèreté à la simplicité d'un désarmement général, il se passe de commentaires. Lorsque les conférences renvoient aux gouvernements le soin d'étudier une question sur laquelle elles n'ont pu aboutir qu'à des vœux platoniques, on peut en augurer que la question est

enterrée. En l'espèce il en fut ainsi. Ce ne devait pas, malheureusement, être la dernière fois (1).

Quelques échos de ces vastes pensées chez les hommes d'Étatdu XIXe siècle :

En 1841, c'est Robert Peel qui proteste contre l'augmentation des dépenses et déclare qu'il faut saisir la conscience et la raison de l'Europe de la nécessité de mettre un terme à la paix armée.

En 1848, le 20 mars, Cobden saisit la Chambre des communes d'une motion tendant à la réduction des forces navales. Elle est rejetée par 347 voix contre 38. Quelques jours plus tard il propose de ramener les dépenses au chiffre de 1835, et réunit cette fois 78 partisans (2).

C'est à cette époque que se réunit à Bruxelles, en 1848, et à Paris, en 1849, le Ier Congrès de la paix. Cobden et M. de Girardin y combattirent le système des armées permanentes. Une députation est envoyée au Président de le République et Louis-Napoléon se déclare partisan de ces idées, tout en estimant que le moment n'est pas encore venu de les discuter officiellement.

Victor Hugo, dans son discours d'ouverture, annonce, un peu prématurément peut-être, la formation prochaine des États-Unis d'Europe.

---

1. Voir ci-dessous, l'examen des travaux de La Haye.
2. John Morley, *Vie de Cobden.*

En 1856, Disraëli, à la Chambre des communes, propose un arrangement entre la France et l'Angleterre pour que les deux puissances réduisent d'un commun accord leurs armements. L'opinion publique, et les représentants des peuples commencèrent à se saisir de la question, mais cela allait encore être l'œuvre d'un monarque et d'un rêveur que de chercher à faire aboutir, par une conférence, leurs desiderata.

L'empereur Napoléon III avait, croit-on, inspiré les propositions de Cobden que nous venons de rappeler. En 1852 et en 1853 il avait successivement, et de son propre chef, proposé des réductions de 20.000 et 30.000 hommes de l'armée française ; il poursuivait depuis longtemps ses rêves humanitaires, et en 1863, comme la situation en Europe se tendait par suite des affaires de Rome et de Pologne, il crut l'occasion bonne de faire un geste de paix.

Dans son discours du trône du 5 octobre 1863, l'empereur fit appel de façon retentissante aux gouvernements étrangers et proposa de recourir à une limitation des armements. Le moment pouvait paraître assez mal choisi, lorsque beaucoup d'États pouvaient craindre d'être obligés de les utiliser. Quoi qu'il en soit, voici quels sont les passages essentiels du discours en ce qui concerne notre matière :

« Quoi donc de plus sacré et de plus légitime que

de convier les puissances de l'Europe à un congrès où les amours-propres et les résistances disparaîtraient devant un arbitrage suprême ? La rivalité jalouse des grandes puissances empêchera-t-elle sans cesse les progrès de la civilisation ? Entretiendrons-nous toujours de mutuelles défiances par des armements exagérés ?... Conserverons-nous toujours un état qui n'est ni la paix avec sa sécurité, ni la guerre avec ses chances heureuses ?... Ayons le courage de substituer à un état maladif et précaire une solution stable et régulière, dût-elle coûter des sacrifices. Réunissons-nous sans système préconçu, sans ambition exclusive, amenés par la seule pensée d'établir un ordre de choses fondé désormais sur l'intérêt bien entendu des souverains et des peuples » (1).

A la suite de ce discours, le ministre des Affaires étrangères, Drouin de Lhuys, convia les souverains de l'Europe à se faire représenter à une conférence (2). L'opinion publique et la presse qui avaient d'abord accueilli le discours avec enthousiasme, se montrèrent plus réservées lorsqu'on parla de conférence. Comme les propositions du tzar Alexandre l'avaient été en 1816, comme plus tard le seront celles de Nicolas II, celles de Napoléon III suscitèrent

---

1. *Annales du Sénat et du corps législatif*, 1864, t. Ier p. 5.
2. V. L. M., *op. cit.*,

assez vite quelque défiance. Il faut être manifestement le plus fort pour pouvoir proposer un désarmement, sans avoir l'air de plaider *pro domo* et d'entretenir quelque arrière pensée machiavélique. Or Napoléon, déjà, n'apparaissait plus comme nécessairement le plus fort, ses récentes et inutiles campagnes, de la Crimée au Mexique, l'avaient singulièrement affaibli d'hommes et d'argent. En outre la proposition était si vague, si dénuée de toute indication pratique quant aux moyens de réaliser le but, qu'il ne fut pas pas difficile aux différents cabinets de la repousser courtoisement. L'Angleterre, par l'organe de lord Russel, déclara qu'elle considérait comme inpossible d'obtenir aucun résultat, et « ressentait plus d'appréhension que de confiance de la réunion d'un congrès d'un but défini. Drouin de Lhuys ne put la faire, malgré de vives instances, revenir sur sa décision qui fut même notifiée de façon assez peu courtoise (1). En Prusse, Bismarck manifesta un grand enthousiasme, mais ne conseilla pas à son souverain d'accepter la proposition et continua ses armements. En Autriche on fit des réserves. La Russie elle-même demanda des précisions. On craignait que le problème ne réservât de dangereuses surprises. Seules l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Suisse et la Suède adhèrent sans réserves, ainsi que la papauté.

1. Voir sur ces points de la Gorce, *Histoire du second Empire*, t. IV.

L'échec était certain, et malgré une retouche de Drouin de Lhuys qui proposa à nouveau, au mois de décembre, un congrès plus restreint, les grandes puissances se dérobèrent, et il fallut en demeurer là. C'est que chaque pays craignait de voir soulever devant l'aréopage des nations des questions qu'il entendait résoudre selon sa volonté : la Prusse poursuivait l'hégémonie en Allemagne et entendait la réaliser à son heure et au besoin par la force ; l'Autriche avait la question vénitienne ; la Russie voulait mater des Polonais ; nulle ne se souciait de voir le voisin, sous prétexte de désarmement, intervenir dans ses affaires. En outre était-ce une simple limitation des forces militaires que voulait l'empereur, ou bien un désarmement plus étendu, destiné à réaliser un *statu quo* politique ? L'absence de précision permettait de tout supposer et de tout craindre.

Pourtant malgré l'expérience de 1863, les illusions étaient tenaces, car en 1870, le ministre Émile Ollivier, qui vient d'assister à la guerre austro-prussienne, et comprend que la France à son tour va se trouver menacée, reprend à nouveau la chimère du désarmement et, chose inouïe, espère qu'elle pourra servir à conjurer le péril. Le comte Daru essaye de faire entendre à Berlin par l'intermédiaire de l'Angleterre des propositions de désarmement (1). Bene-

1. Pingaud, *Napoléon III et le désarmement* (*Revue de Paris*, 15 mai 1899).

detti fut même chargé de faire indirectement quelques ouvertures. On peut deviner comment elles furent interprétées : comme un aveu de faiblesse et de crainte. Le gouvernement anglais piqué au jeu continua quelques semaines encore des négociations inutiles qui cette fois encore allèrent contre leur but. Le gouvernement de Guillaume II et le comte de Bismarck, en songeant qu'on les redoutait, se trouvaient tout naturellement portés à prendre pleine conscience du fait qu'ils étaient réellement redoutables. On avait, une fois de plus, mis la charrue devant les bœufs, en se figurant que l'on peut escompter une limitation des armements, lorsque les sujets de guerre subsistent et qu'on n'a pas trouvé pour les écarter un succédané de la force.

Il y a peut-être une cause, cependant, à cette incompréhension du gouvernement français en 1870, c'est qu'une grande partie de l'opinion publique la partageait. En 1865, un candidat aux élections législatives disait, dans sa circulaire aux électeurs de la sixième circonscription de Paris : « La France n'aura pas la liberté tant qu'elle s'obstinera dans le système des armées permanentes qui entretiennent les gros budgets et perpétuent le déficit (1). »

En 1867, lorsque le ministre de la Guerre soutint

---

1. Assemblée nationale. Annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1872.

le projet de création de la garde mobile, plusieurs députés protestèrent dont Garnier-Pagès qui disait : « Donnons l'exemple du désarmement, toutes les nations nous imiteront », et Jules Favre ajoutait : « Je suis convaincu que la nation la plus puissante est celle qui serait la plus près du désarmement. »

En 1869, Renan, qui se présentait aux élections, écrivait dans sa profession de foi : « Je veux la réduction des forces militaires à ce qui est indispensable ; je veux la fin de cet état de paix armée qui ruine le Trésor ; je veux la diminution de ces énormes contingents militaires qui obligent d'ajourner les réformes urgentes et font peser sur le pays le poids d'une accablante conscription (1). »

Tout le monde veut cela, en effet, il s'agit de savoir si cela est réalisable.

SECTION II

Malgré la leçon que la guerre de 1870 lui a donnée, l'opinion, qui maintenant va devenir en notre matière le facteur dominant, ne renonce pas à la lutte. C'est que nos désastres n'ont fait qu'aggraver le mal et le chapitre suivant nous montrera que la progression des dépenses de guerre a crû depuis ces quarante dernières années avec une rapidité inima-

1. Général Liéval, *la Chimère du désarmement*, p. 8.

ginable. En même temps, la poussée démocratique s'est faite de plus en plus puissante, et la force de l'opinion s'impose de plus en plus aux gouvernement.

En 1877, le grand ministère, qui pourtant vient de régénérer l'armée, cède au sentiment public. Par l'intermédiaire de Crispi, il fait sonder à Gastein les intentions de Bismarck. Cette fois, les ouvertures n'avaient plus la maladresse de celles du second Empire, car l'issue de la lutte n'était plus indécise, et en Allemagne une pareille tentative pouvait engendrer l'espoir d'une consolidation des résultats acquis. Elle fut cependant repoussée sans examen, même chimérique (1). Il est permis de penser que Gambetta n'avait pas eu grand espoir de succès et n'éprouva pas une désillusion très pénible.

Cependant les sociétés savantes ne considéraient pas que l'allégement conventionnel des charges militaires fut irréalisable. En 1879, M. Richard, président de l'Association pour la réforme et la codification du droit des gens, prononçait un plaidoyer vibrant en faveur d'une limitation internationale ; en Angleterre, le jurisconsulte Lorimer adhérait nettement à l'idée, prétendait s'inspirer de Peel, de Lord Derby et de Beaconsfield (2), et cherchait une solu-

---

1. Crispi, *la Conferenz a del desarmo* (*Nuova Antologia*, 15 mai 1899).

2. Voir sa lettre assez humoristique dans *la Revue du droit internat. de 1885*, p. 50.

tion pratique. En 1887, une levée de boucliers savants se produit.

C'est M. Kamarowsky qui, dans ses *Quelques réflexions sur les armements croissants de l'Europe* (1), affirme que l'introduction d'une organisation internationale devient d'année en année d'une nécessité plus urgente, en face de l'émulation sans issue des armements des grandes puissances qui constituent la cause profonde du malaise économique et des défiances politiques qui pèsent sur le monde. La réforme doit venir des forts et se faire sur le domaine international, c'est-à-dire par un congrès, préparé par des conférences. Le désarmement devra être simultané et progressif, et le savant auteur relevait ensuite la constitution d'une force coercitive internationale, qui veille à la non transgression des principes conventionnellement adoptés. Hélas ! depuis les économies royales, nous n'avons pas fait un seul pas !

Mais voici que la même année M. Robin-Jacquemyres porte la question devant l'Institut de droit international (2). Il propose à ses collègues de faire préparer par une commission une adresse aux gou-

---

1. *Revue de droit internat.*, 1887, p. 479.

2. Voir *Revue du droit internat.*, 1887, p. 398. Limitation conventionnelle des dépenses et des effectifs militaires, développement d'une proposition faite à l'Institut de droit international par M. Robin-Jacquemyres.

vernements pour les conjurer « de restreindre, dans des limites à déterminer conventionnellement, l'effectif de leurs forces militaires » (séance du 9 septembre 1887, à Heildelberg). Mais le savant professeur finit par retirer sa proposition devant l'hostilité d'une partie de ses collègues qui craignirent de discréditer l'Institut, encore de fondation récente, soit en l'engageant sur le terrain de la politique, parce qu'ils considéraient que la question n'était pas juridique, soit en lui donnant le ridicule de s'assimiler à l'une quelconque des innombrables sociétés d'humanitaires et de rêveurs qui rêvent la paix universelle, et construisent les sociétés, et la société des États, à la mesure de leurs chimères. Peut-être ces craintes étaient-elles exagérées, mais en tout cas la question fut exclue des préoccupations de l'Institut.

La même année encore, M. Frédéric Passy, l'apôtre de la paix par le droit, envisageait la question sous un angle différent, et semble-t-il plus exact, considère que les progrès de l'arbitrage ouvrent le champ à des espoirs nouveaux, et, à la Chambre des députés, il invite le gouvernement à saisir toutes les occasions de développer cette institution qui permettra « sans faiblesse ni péril pour personne, de s'occuper sérieusement de la réduction graduelle et simultanée des charges sous lesquelles plie le monde» (1).

---

1. *Journal officiel.* Doc. parl. Chambre, 1887, n° 1461.

Dans le même but M. Antide Boyer demande la réunion d'une conférence internationale.

Les gouvernements doivent tenir compte de ce mouvement d'opinion. En 1881, dans son exposé du budget de l'empire, le ministre russe des Finances considère comme urgent de chercher le moyen d'opposer une digue au flot montant des dépenses militaires.

Le gouvernement anglais fait, en 1890, rédiger un mémoire sur la question, mémoire qui, paraît-il, aurait été communiqué à l'empereur d'Allemagne (1). Celui-ci, en 1891, aurait manifesté son intention de réunir un congrès européen pour discuter les solutions pratiques. La presse, surtout en France, fit un accueil moins que sympathique à un projet qui, peut-être d'ailleurs imaginaire, semblait une tentative de l'Allemagne pour faire reconnaître sa suprématie sur le continent.

Cependant la propagande s'accentue grâce à la multiplication des sociétés et ligues pacifiques. En 1889, le XXIIIe Congrès de la Ligue internationale de la paix et de la liberté, reprenant la juste conception de M. F. Passy, attend que les progrès de l'arbitrage aplanissent la voie au désarmement. En 1891 se fonde à Berne un bureau inter-

---

1. V. de Lapradelle, *Revue gén. de droit internat.*, 1899, p. 661.

national pour grouper les efforts des associations pacifiques des divers pays. Malheureusement les projets qu'il recueille font plus d'honneur à l'imagination qu'au sens pratique de leurs auteurs, et les solutions qu'ils nous offrent manquent toujours de nouveauté et parfois de consistance.

En 1894, la Conférence de l'Union interparlementaire est saisie pour la première fois d'une proposition relative au désarmement, qui fut retirée d'ailleurs sans avoir été discutée.

En 1896, le Congrès universel de la paix à Budapest formule une protestation énergique contre l'accroissement continuel des dépenses d'armement. Il conjure les membres des différents corps législatifs du monde entier, de voter contre toute proposition de dépenses, et invite les électeurs à ne donner leurs suffrages qu'à des candidats résolus à marcher dans cette voie.

La même année, au Congrès interparlementaire, c'est un diplomate russe, M. Basily, chef du département d'Asie au ministère des Affaires étrangères, qui se fait le champion de la réduction des armements. Son initiative d'abord mal accueillie de ses chefs, devait, paraît-il, rencontrer près du tzar un accueil plus favorable, et influer sur la décision de Nicolas II de convoquer la première conférence de La Haye.

Cette même année encore, un groupe de députés

d'extrême-gauche invitait le gouvernement « à proposer une conférence de toutes les nations, afin de procéder au désarmement général, progressif, organisé de telle façon que jusqu'à son accomplissement les forces générales des nations restent les mêmes »(1). La déclaration d'urgence fut repoussée par le gouvernement et par une forte majorité.

Il en fut de même d'une proposition de M. Bebel au Reichstag.

Nous n'en finirions pas s'il fallait mentionner les tentatives analogues faites dans les divers pays, en Angleterre, en Autriche, en Belgique. Qu'il suffise de constater que la question est passée définitivement sur le terrain parlementaire, qu'elle y restera, et deviendra le thème favori des partis avancés. En 1896, le Congrès socialiste de Londres ne manque pas d'adopter un ordre du jour recommandant le désarmement limité.

C'est au moment où l'opinion publique se trouvait ainsi tiraillée, non seulement par ces manifestations et d'autres analogues, mais par une quantité d'articles de revues et de journaux, de brochures, de discours, que surgit la proposition inattendue du tzar Nicolas II, en 1898. La pensée de l'autocrate rejoignait la pensée des leaders socialistes ; aux dires de ceux-ci, l'impasse où se trouvaient acculés les gouverne-

1. *Revue gén. de droit internat.*, 1897, p. 137.

ments, par l'impossibilité d'amortir indéfiniment les budgets, correspondait à l'impatience des gouvernés de supporter ces charges écrasantes. Le fardeau, en effet, est extrêmement lourd, et avant d'examiner les moyens agités à La Haye pour l'alléger, il convient, croyons-nous, de chercher à en déterminer le poids actuel aussi exactement qu'il nous sera possible.

CHAPITRE II

Les charges de la paix armée

Ici une difficulté se présente. Pour apprécier les charges de la paix armée, il ne suffit pas de faire le total des soldats incorporés et de dire pour combien de temps ils le sont ; ni de chiffrer les budgets militaires des nations. Il faudrait, comme en matière d'impôts, étudier l'incidence, déterminer le contre-coup de l'immobilisation des capitaux et des activités sur la production et la richesse nationale ; tenir compte du poids des dettes publiques, en grande partie contractées pour fournir aux dépenses d'armement. Il y a là tout un ordre de considérations qui échappent à l'évaluation. Les économistes ont pourtant essayé, tout au moins, d'évaluer l'un de ces facteurs. M. d'Eichtal (1) donne le tableau suivant, emprunté à la Peace Society, de la perte de temps causée annuellement par le service militaire. En évaluant à 1.250 francs par an et par soldat le manque à gagner

1. *Guerre et paix internationles*, p. 47.

que cause l'incorporation, on arrive aux chiffres suivants :

Russie.....	1.456.317.000	fr.
Allemagne.....	877.050.000	—
France.....	818.132.000	—
Angleterre.....	524.494.000	—
Autriche-Hongrie.....	507.247.000	—
Italie.....	387.637.000	—
Soit pour ces six puissances seulement le total déjà respectable de	4.670.877.000	fr.

Il va sans dire que le calcul est approximatif et le point de départ assez arbitraire, mais il ne paraît pas exagéré et ce sont 5 milliards déjà qui peuvent être de ce chef considérés comme engloutis, ou plutôt dont la production est arrêtée.

Il faudra nous en tenir, pour ne pas venir dans des spéculations purement imaginaires, aux budgets et aux effectifs, mais en ce qui concerde les budgets, il faut encore signaler qu'il conviendrait d'y ajouter certaines dépenses qui, englobées dans d'autres totaux, n'apparaissent pas au budget de la Guerre et pourtant ont leur origine dans le système de la paix armée ; citons : les pensions de retraite et les pensions des militaires décorés de la médaille militaire ou de la Légion d'honneur, les indemnités accordées aux lignes de chemins de fer pour la construction de lignes stratégiques, les encouragements à l'industrie chevaline, les primes aux navires auxiliaires, le capi-

tal immobilisé sous forme de terrains, de constructions, de matériel, l'obligation pour les habitants de loger les troupes, etc., etc. Tout cela devrait rentrer dans le passif de la paix armée et le budget de la Guerre. Notons enfin que même en s'en tenant aux chiffres officiels, on n'est pas toujours certain d'être exact. Les gouvernements dans les pays démocratiques n'aiment pas à avouer les augmentations de dépenses, et la comptabilité publique permet parfois de voter certaines dépenses au moyen d'accrocs habilement faits au double principe de la spécialité et de l'universalité. C'est un fait connu que dans la comptabilité matière des deux départements surtout de la Guerre et de la Marine d'incessantes irrégularités se produisent, que la Cour des comptes signale chaque année sans les faire disparaître (1). Ajoutons à cela que la pratique des crédits extraordinaires et supplémentaires, des comptes spéciaux, des douzièmes provisoires sont également des sources de complication et d'erreurs.

I. — *Les Budgets*

A la veille de la guerre franco-allemande, les budgets de guerre des principaux pays s'élevaient

---

1. V. Jèze, *Science des finances*, 1909, p. 325 et suiv.

approximativement aux chiffres suivants en millions de francs (1) :

Années	Pays	Guerre	Marine	Total
1870	France.....	376	173,3	549,3
1869	Russie.....	547	68,6	615,6
1870	Confédération de l'Allemagne du Nord.....	255	27,5	282,5
1869	Grand Duché de Bade.	20,6		20,6
1869	Vurtemberg.....	9,8		9,8
1869	Bavière.....	33		33
1869	Autriche-Hongrie.....	205,5	22,2	227,7
1869	Italie.....	142,6	30,1	172,7
1869-70	Angleterre.....	356,2	249,4	605,6

A partir de 1870, les dépenses s'accroissent dans des proportions inattendues, par suite de l'augmentation des effectifs permanents, de la complication et des perfectionnements incessants des armements, de l'entretien du matériel et des équipements préparés pour les réserves, etc...

A nous en tenir aux six grandes puissances de l'Europe voici quelques étapes de cette course concurrente antérieurement à la première Conférence de La Haye.

---

1. P. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. II, p. 179. — Théry, *Europe et États-Unis d'Amérique*, p. 338 et suiv.

France (en millions de francs).

	Guerre	Marine	Total
1876.....	500	165.9	665.9
1880.....	801.4	214.7	1.016.1
1887.....	664.3	240.4	904.7
1897.....	662.6	258.2	920.8

Russie

1876.....	700.2	100.4	800.06
1880.....	758.6	114.2	872.8
1887.....	827.7	157.6	985.3
1897.....	758.3	159.7	918

Allemagne

1876.....	444.1	33.9	478
1880.....	452.3	49.1	501.4
1887.....	480.9	58.5	539.4
1897.....	731.5	146.3	877.8

Autriche-Hongrie

1876.....	278.1	25.2	303.3
1880.....	290.8	20.6	311.4
1887.....	314.2	28	342.2
1897.....	374.7	24.6	404.3

Italie

1876.....	203	46.5	249.1
1880.....	191.1	45.9	237
1887.....	257.3	85.3	342.6
1897.....	236.6	101.2	337.8

ANGLETERRE

1876.....	377.5	270.4	647.9
1880.....	500.2	260.4	760.6
1887.....	661.9	316.5	978.4
1897.....	458.5	558.4	1.016.9

Ainsi pour ces six grands pays seulement la dépense totale qui, en 1870, était de 2 milliards et demi, a passé à 3.145 millions aussitôt après la guerre et à plus de 4.475 millions vingt ans après, elle a augmenté d'un tiers en vingt ans, du double en quarante ans. La rapidité de la progression est grande, elle semble se ralentir quelque peu si l'on envisage la même statistique depuis l'échec de la Conférence de 1899 (1).

Années	France — Guerre	Russie — Guerre	Allemagne — Guerre	Autriche — Guerre	Italie — Guerre	Angleterre (2) — Guerre
1899	649.496.036	861.284.848	803.125.662	380.557.449	240.882.296	1.077.000.000
1900	659.237.500	862.754.204	831.948.134	389.283.364	247.449.417	2.288.000.000
1901	720.034.666	861.906.056	842.079.457	394.552.517	257.567.894	2.317.000.000
1902	715.482.368	858.218.398	817.158.500	405.384.026	244.404.153	1.721.000.000
1903	687.803.242	877.597.383	810.468.608	414.703.891	239.931.000	924.000.000
1904	677.339.916	959.616.524	807.684.488	416.626.350	239.881.000	721.000.000
1905	684.834.489	976.366.946	881.439.608	418.226.572	286.050.000	745.000.000

1. Klotz, *J. off.* Ch. des dép. Rapport sur le budget de la Guerre de 1906. — D. Fichtal, *op. cit.*, p. 32.

2. Pour l'Angleterre le chiffre formidable de dépenses est dû à la guerre du Transvaal.

Dans ce tableau, on voit que les dépenses du budget de la Guerre se sont maintenues à un niveau fort élevé, avec une tendance à l'augmentation de 1/10 environ. Mais les dépenses de la Marine n'y sont pas comprises, et celles-ci se sont accrues dans des proportions sensiblement plus considérables. De 1899 à 1908, voici ce tableau résumé d'une éloquence saisissante (1).

Années	Angleterre	France	Russie	Allemagne	Autriche	Italie
—	—	—	—	—	—	—
1899	618	304	211	170	35	96
1906	765	325	265	296	57	132
1908	808	320	234	424	120	141

Cette augmentation des dépenses maritimes apparaît bien plus stupéfiante encore lorsqu'on remonte à notre point de départ, c'est-à-dire à 1868. Elle ressort alors à près de 500 millions pour la France, soit 85 o/o; plus de 600 pour la Russie, soit 100/100 ; à 850 pour l'Allemagne, soit près de 270 o/o; à 250 pour l'Autriche-Hongrie, 110 o/o ; à 250 pour l'Italie 145 o/o ; à 910 pour l'Angleterre, soit 150 o/o.

Enfin, si nous voulons dans une vue d'ensemble joindre la Guerre et la Marine, et constater quelle est la progression des armements entre les deux der-

1. Ferrand, programme naval. *Revue de Paris*, 1er juin 1908. — Ligue maritime, juillet 1908 et Thomson, *J. off.* Sénat, 2 juillet 1908.

nières conférences, nous obtenons le tableau suggestif suivant :

		1898	1908
France :			
Guerre	francs.....	639.987.987 00	777.025 836 00
Marine	»	286.956.946 00	321.922.785 00
Allemagne :			
Guerre	marks.....	611.327.062 00	798.701.208 00
	francs.....	764.158.827 50	996.376.509 00
Marine	marks.....	117.777.896 00	290.264.391 00
	francs.....	146.222.370 00	362.810.484 73
Autriche-Hongrie :			
Guerre	florins.....	143.688.257 00	313.033 583 00
	francs.....	301.745.339 70	328.685.262 15
Marine	florins.....	16.941.200 00	45.645.000 00
	francs.....	36.576.520 00	47.925.250 00
Russie :			
Guerre	roubles.....	288.808.664 00	388.747.093 00
	francs.....	668.231.046 25	1.032.144.267 40
Marine	roubles.....	67.050.000 00	81.001.747 00
	francs.....	165.163.000 00	215.464.647 00
etc., etc.			

Il n'est pas jusqu'à l'Espagne qui ne se soit vue obligée de suivre ce mouvement.

En 1898, elle dépensait 143.844.451 francs pour son armée et 24.994.260, francs pour sa marine ; en 1908, les chiffres avaient monté à 159.123.998 francs et 36. 467.169 francs respectivement. Aujourd'hui depuis le mouvement de réorganisation de la flotte

qui a suivi l'entente avec l'Angleterre, ces chiffres sont notablement inférieurs à la réalité.

Pour se rendre bien compte de la charge qui pèse sur la population, on peut faire les remarques suivantes. A s'en tenir aux chiffres bruts, la proportion des dépenses militaires dans les divers pays représente (1) :

En Autriche	17 o/o
En Allemagne	20 o/o
En Italie	22 o/o
En Russie	25 o/o
En France	35 o/o

Mais ce ne sont là que les chiffres bruts du budget de la Guerre, et nous avons vu de combien de facteurs ces chiffres doivent se compliquer. Les chiffes du projet de budget pour 1908, en France, forment pour la guerre et la marine un total de 1 milliard 200 millions. Si l'on y ajoute simplement la charge des dettes de source militaire on arrive à 2 milliards 500 millions. Il ne reste donc pour la totalité des autres dépenses sociales qu'un milliard et demi environ. Ainsi s'expliquent le cris des socialistes qui, devant un pareil résultat, montrent l'absurdité d'un système qui consacre aux dépenses dites de sécurité les deux tiers du budget total.

---

1. Messimy, *la Paix armée*, 1908.

Au point de vue du fardeau que chaque citoyen supporte pour sa part. le tableau dressé par les pacifistes et les hommes politiques de gauche n'est certes pas moins suggestif. Le terme de comparaison le plus approprié paraît être le revenu individuel (1).

Pays	Revenus nets par habitant	Dépenses militaires par habitant	Pourcentage
France.....	596,30	22,80	3,82 —
Russie.....	165,69	12,79	7,71 —
Allemagne..	411,24	11,50	2,79 —
Autriche....	372,90	8,64	3,31 —
Italie.....	234,63	11,52	4,13 —
Angleterre..	822,60	20,05	2,44 —

La prime d'assurance apparaîtrait comme relativement modérée encore, s'il s'agissait d'entretenir une armée de mercenaires, mais si l'on songe qu'à cela s'ajoutent les autres impôts et surtout l'impôt personnel du service militaire obligatoire et universel, on estimera que la contribution est lourde et qu'il parait difficile d'aller beaucoup plus loin. Mais l'exemple des grandes puissances européennes est suivi par les pays neufs et les civilisations orientales, et de ce côté il n'est guère permis de penser que la limite soit près d'être atteinte (2).

---

1. Bloch, *la Guerre au point de vue technique, économique et politique*, t. IV, p. 293.
2. V. ci-dessus chap. préliminaire.

Jusqu'en 1887, les dépenses militaires des États-Unis ne dépassaient pas 300 millions de francs, leur armée, qui n'est en somme qu'une solide force de police, variait de 25 à 30.000 hommes. En 1891, l'incident de Valparaiso qui faillit amener la guerre avec le Chili, porta l'opinion publique à admettre la nécessité de constituer une flotte de guerre respectable. Déjà le Congrès en 1887 avait voté 160 millions, et en 1889 190 millions de dépenses extraordinaires dont 90 pour l'armement et les navires en construction, 10 pour de nouveaux arsenaux, et 90 pour des constructions nouvelles. En 1898 les budgets de la Guerre et de la Marine dépassent 400 millions. Depuis la guerre avec l'Espagne, on a compris que la flotte devait être capable de soutenir victorieusement les intérêts américains sur quelque point du globe que ce fût et de nouveaux sacrifices ont été consentis. Ils ne font qu'augmenter et les plus puissants Dreadnoughts sortent à présent des chantiers nord-américains. Nul doute que les évènements récents au Mexique, qui ont amené le président Taft à expédier sur la frontière un corps d'occupation de 30.000 hommes, et les visées encore confuses des Yankees sur le Canada n'incitent la grande République anglo-saxonne à renforcer également son armée. Elle marche vivement dans cette voie, et la conséquence nécessaire est la suite des magnifiques excédents budgétaires, dont les finances américai-

nes, malgré le désordre du budget, s'enorgueillissent.

Depuis 1898, le budget d'armement, Guerre et Marine, a augmenté aux États-Unis dans les proportions suivantes (1) :

1898	400	millions	
1900	1.050	—	soit une augmentation
1903	1.150	—	de 208 o/o en dix ans.
1908	1.232	—	

Ceci est infiniment supérieur à la proportion des augmentations analogues en Europe. Il est vrai que les Américains avaient du retard à rattraper. A l'heure actuelle, la flotte américaine arrive au deuxième rang, mais il faudra dépenser en dix ans un milliard et demi de constructions nouvelles si l'on veut maintenir le rang avec l'Allemagne.

Il convient également de remarquer que les pensions militaires, distribuées surtout dans un but électoral aux vétérans de la guerre de Sécession, atteignent aujourd'hui 900 millions alors qu'elles n'étaient que de 750 millions en 1897. Nous nous en tiendrons là pour l'Amérique, mais il convient de dire un mot des races jaunes qui réclament leur place dans l'évolution de la civilisation, et dont l'une

---

1. Colson, *Cours d'économie politique*, t. III, p. 420 et *Revue de Science et Législation financières*, 1908, p. 402.

au moins, le Japon, a montré qu'il saurait au besoin la prendre.

C'est de 1895 que date pour le Japon l'origine des gros budgets militaires (1). En 1896 et 1897 le gouvernement fit voter par la Diète impériale un programme d'extension militaire et maritime, comprenant 825 millions de francs de dépenses extraordinaires, dont l'exécution devait être échelonnée sur une période de neuf années. Les dépenses militaires ont par suite augmenté dans la proportion suivante :

1893-4	26.838.734
1896-7	185.683.119
1900-1	239.340.105
1906-7	225.600.000
1907-8	487.500.000

soit, en quinze ans, une augmentation de 1.770 o/o. Cette fois, nous contemplons le record indiscutable de la vitesse et de l'augmentation des armements. Mais on sait que c'est de ce prix que l'empire du Soleil-Levant a payé sa qualité de grande puissance.

La Chine à son tour imite sa voisine. En 1900, elle n'avait ni flotte, ni armée, chaque vice-roi entretenait les forces qu'il jugeait nécessaires à la sécurité de sa province. L'attitude des puissances occiden-

1. H. Dumolard, *le Japon politique, économique et social*, p. 86 (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, avril 1908).

tales obligea la Chine à modifier la sienne. Un édit de 1901 ordonna la formation dans tout l'empire de troupes de campagne, de réserve et de police. En 1903, une commission de réorganisation militaire (Lien-ping-tchou) fut instituée à Pékin, et décida la création, dans chaque province, de deux divisions à douze bataillons d'infanterie, un régiment de cavalerie, un régiment d'artillerie, un bataillon du génie et un bataillon du train, soit 12.000 hommes pour chaque province, au total 430.000 hommes. La durée du service est de dix ans, dont trois dans l'armée active, et les vice-rois procèdent surtout par engagements volontaires. Ces réformes ne sont pas encore achevées, mais le budget dépasse déjà 100 millions. et l'effectif 100.000 hommes. En présence de ces efforts, l'attitude de l'Europe doit être au moins de prudence, et la limitation des armements, si elle parvient à en dégager la formule, demeurer circonspecte, car la Chine, si elle continue, peut avoir dans vingt ans une armée de plus d'un million d'hommes. Il est vrai que le péril jaune réside surtout dans une organisation des réserves immenses d'hommes que contient la Chine, par son entreprenant voisin le Japon, et que les effectifs dont nous parlons sont en somme, peu de chose encore si on les compare à ceux des puissances européennes.

II. — *Les Effectifs*

Les grands États militaires ont en effet adopté le service obligatoire et général. C'est là une charge très lourde surtout pour les États dont la population reste stationnaire, et qui veulent maintenir leur situation, en enrôlant tous les conscrits même trop faibles.

Voici quelle est approximativement la dépense en hommes des différents États.

Sur un million d'habitants, sont employés par an (1) :

En Angleterre.....	1.170	recrues
En Autriche-Hongrie.....	2.670	—
En Russie.....	2.810	—
En Italie.....	3.130	—
En Allemagne.....	4.120	—
En France.....	5.620	—

C'est la France qui occupe ainsi le premier rang, et c'est chez nous que la charge est la plus lourde. Elle s'accroît encore depuis l'application de la loi de deux ans et la création des nouveaux régiments d'artillerie. Cependant, nous estimons qu'elle est encore insuffisante, et nous projetons de faire appel à des forces mercenaires, en incorporant les indigènes de

1. Messimy, *op. cit.*

nos colonies africaines, pour remédier à l'insuffisance de notre natalité. L'emploi de troupes coloniales tend à se généraliser, l'Angleterre aux Indes et en Afrique en fait un emploi constant. Il résulte de tout cela que dans ce temps de paix, les effectifs sont monstrueux et ne cessent, eux aussi, de s'accroître. Le tableau suivant suffit à en donner une idée sommaire :

L'Allemagne que nous dépassions, nous a rattrapés et nous devance maintenant de plus en plus.

Il n'est pas jusqu'à l'Angleterre, qui pourtant n'a qu'une armée de terre modeste, et qui cependant, grâce aux nécessités de la défense de ses possessions ne se voie obligée d'augmenter ses effectifs. Elle incorporait en 1874, 225.000 soldats et marins, ce chiffre est tombé à 200.000 en 1891, il est aujourd'hui de plus du double, 420.000 hommes, et ce dans un pays qui n'est pas militariste (1).

Il n'est pas jusqu'aux petits pays des Balkans qui n'arment jusqu'aux dents. La Roumanie et la Bulgarie ont plus de 50.000 hommes d'effectifs en temps de paix. La Turquie, menacée par la Révolution, a pu mettre en ligne au moment des incidents avec la Bulgarie, à la fin de 1908, 200.000 hommes, sans faire appel aux réserves d'Asie.

---

1. V. d'Estournelle de Constant, dans *la Revue* du 1er octobre 1906. — Bloch, *op. cit.*, t. XI, p. 9. — D'Eichtal, *op. cit.*, p. 32.

La Grèce vient d'appeler une mission militaire française pour réorganiser son armée, le Brésil a des instructeurs allemands, l'Argentine, des Français, le Japon entretient avec le service obligatoire plus de 200.000 hommes annuellement au lieu de 72.000 en 1894. Nous voici loin de la proposition un peu naïve de Dudley Field, qui dans son projet du Code international voyait la solution de la question du désarmement dans l'adoption par toutes les puissances de la proportion d'un soldat par 1000 habitants, proportion qui était alors celle de son pays, les États-Unis, mais qu'ils ont dépassée depuis. De nos jours c'est un soldat par 100 habitants environ qu'entretiennent les grands États (1).

Que serait-ce en temps de guerre. On envisage la possibilité pour la France de mettre sur pied 4 millions d'hommes, 5 en Allemagne, 10 en Russie. Ici nous touchons véritablement une fois de plus à la limitation fatale dérivant des impossibilités mêmes, car les stratèges sont d'accord qu'arrivés à ce point, les États n'ont plus guère à se préoccuper de la supériorité numérique de leurs voisins, par suite de l'impossibilité où les chefs d'armée se trouvent, en face des formations modernes de campagne, de faire évoluer de pareilles masses d'hommes sur des champs de bataille nécessairement limités.

---

1. Dudley Field, *A Code of international law*, art. 129.

Résumons-nous. Nous n'avons envisagé que les dépenses militaires et les effectifs de quelques puissances. En France seulement, nous avons dépensé de ce chef une quarantaine de milliards depuis 1870 (1). Les dépenses de l'Europe s'élèvent annuellement à plus de 5 milliards, l'effectif de paix atteint 4 millions 250.000 hommes, il y a 34 millions d'individus mobilisables immédiatement, 44 millions seraient sous les armes en cas de conflit universel, et l'effectif de paix atteint 5 millions et demi.

Est-ce à dire que l'on ne puisse plus aller au delà ? Sur certains points, la corde est tendue à se rompre, non cependant sur tous. Beaucoup d'États nouveaux peuvent faire et feront certainement beaucoup plus qu'ils n'ont fait encore. L'Allemagne n'est pas au bout de ses efforts. L'excédent de sa population lui permet de ménager ses recrues, elle pourrait créer 50 régiments. En fait, c'est elle qui donne l'exemple, mais pour le moment, c'est du côté de sa marine qu'elle porte tous ses efforts. Dans une dizaine d'années elle sera au deuxième rang, et suivra de près l'Angleterre si celle-ci n'y prend garde. Il faudra à l'amirauté 2 milliards et demi de constructions nouvelles, pour ne pas compromettre sa supériorité actuelle.

En outre, les progrès techniques se multiplient,

---

1 Poincaré, Exposé des motifs du projet de budget de 1907.

l'artillerie, le génie, le train des équipages, l'intendance, réclament chaque jour un matériel coûteux et nouveau. Que dire de la marine ? Les navires sont aujourd'hui de vastes pièces d'horlogerie, et la récente invention d'un amiral anglais va permettre peut-être de les transformer en automates, en réalisant d'un seul coup et d'une seule manette le pointage de tous les canons. Ce n'est pas tout. Un nouveau domaine paraît ouvert aux opérations futures. Les dirigeables et les aéroplanes ont suivi de près les sous-marins, et à l'heure actuelle chaque puissance se préoccupe de se créer une flotte aérienne, nouvelle mangeuse d'hommes et d'argent. En 1898 le ministre de la Guerre russe demandait à la Douma un crédit de 2 millions de roubles afin de les lui consacrer. A bien des points de vue encore, on peut prévoir des augmentations possibles et probables des armements.

III. — *Les Conséquences d'un désarmement*

De tels excès semblent inconcevables et l'on conçoit aisément l'ardeur de ceux qui rêvent de débarrasser l'humanité d'une pareille et si angoissante misère. Leur raisonnement est lumineux : ce sont, disent-ils, les inconvénients de la guerre, sans les espoirs qu'elle fait naître, ni les bénéfices qu'elle pro-

cure, ni les énergies qu'elle suscite. Ce ne sont pas par contre les bienfaits de la paix, car les États dépensent davantage sans se battre que jadis en se battant.

Il y a dans ce dilemme une grande part de paradoxe. A prendre ces termes à la lettre, les peuples seraient plus à plaindre aujourd'hui que sous Napoléon, Louis XIV, ou lors de la guerre de Cent ans. Or, il suffit de regarder autour de soi pour s'apercevoir du contraire. Jamais le bien-être et la richesse ne se sont autant développés, jamais la condition des classes humbles n'a été meilleure, ni leur ascension plus facile vers les sphères sociales plus élevées. On oublie toujours que la richesse des peuples et leurs moyens de production se sont développés avec leurs dépenses, et que c'est une des faces de cette évolution que traduisent les armements. Plus son contenu est précieux, moins l'on hésite à débourser pour le coffre-fort.

Les pessimistes ajoutent que l'excès des précautions multiplie le péril, et qu'à force de forger des armes on est plus tenté de s'en servir. A ce point encore, les faits leur donnent un démenti analogue à celui que donnent les orages aux radoteuses qui vont clamant que le paratonnerre attire la foudre. Jamais, en réalité, l'Europe n'a connu une période de paix aussi prolongée que celle dans laquelle nous vivons. Il y a souvent des « rumeurs de guerre », comme dit *la Bible*, mais l'excès même du péril et

des responsabilités rend les conflits de plus en plus improbables.

Enfin on fait miroiter aux yeux des foules les avantages économiques d'un désarnement, l'accroissement de bien-être et de richesses qui en résulterait, l'appoint apporté au travail, au commerce, à l'industrie, par la libération de tant de bras chargés d'épées et de fusils, de tant d'intelligences préoccupées de rechercher les meilleurs moyens de production.

Ici encore on oublie de montrer le revers de cette médaille brillante. On pourrait voir sur ce revers, d'abord que les dépenses dites improductives font vivre des milliers d'ouvriers et des milliers d'usines, et qu'une grosse partie de l'argent dépensé ne fait guère que changer de mains dans l'intérieur d'un même pays. On y verrait peut-être aussi que la concurrence économique si âpre et si intense que se font les grandes nations industrielles, est en réalité le plus grand danger de guerre de l'heure actuelle, et qu'il serait peut-être peu prudent de jeter sur le marché un nouveau surcroit de travail et de production. A l'heure où les crises économiques ont acquis une véritable périodicité qui se caractérise par une effrayante improduction, l'immobilisation de stocks considérables, et la vente à perte ou *dumping*, presque fatale, trouverait-on facilement de quoi rénumérer 5 millions de travailleurs en sur-

croit ? Que ferait-on des 40.000 officiers en activité qui se trouveraient libérés ? Je veux bien qu'il y ait de gros travaux publics à entreprendre, des pays à coloniser, des inventions à perfectionner, mais ne voit-on pas le danger d'encombrement des marchés, danger extérieur, par suite de la concurrence internationale et danger intérieur, par suite des doctrines sociales outrancières qui se répandent de plus en plus dans les masses. Les armements sont une maladie, d'accord, mais une maladie chronique, à laquelle le corps du patient s'est habitué petit à petit, et qui lui est devenue comme une seconde nature. A vouloir l'en guérir tout d'un coup ou risquerait fortde le mettre à mal, et qui ne sait qu'on tue l'ivrogne en le sevrant subitement de tout alcool.

Toutefois, à ces arguments, il convient de reconnaître qu'il est une réponse assez topique. C'est qu'il ne s'agit pas ici de désarmer d'un seul coup, mais de réaliser une limitation progressive, peut-être même d'abord un simple arrêt des armements. C'est d'une médication lente qu'il s'agit, non d'une opération chirurgicale. Admettons-le provisoirement et examinons d'un peu près quelle est cette médication. Le grand docteur de cette école, le tzar Nicolas II, a convié, en 1898, les gouvernements et les diplomates à l'étudier avec lui ; avant toute conclusion, il faut donc suivre leurs efforts, et voir quels résultats il sera permis d'en attendre.

CHAPITRE III

La limitation des armements a la première Conférence de la paix

PREMIÈRE SECTION

Les circulaires russes

On ne saurait dire jusqu'à quel point l'opinion publique fut étonnée d'abord, puis enthousiasmée par l'initiative du tzar Nicolas en 1898. Ce n'était plus comme en 1816 un projet né dans le cerveau d'un autocrate et à peine ébauché dans des pourparlers ironiques, ce n'était plus une tentative superficielle comme celle de Louis-Philippe ou maladroite comme celle de Napoléon III. On sentait que la Russie voulait que les moyens d'établir la paix et de remédier à la folie d'armements où s'épuise l'Europe, fussent enfin discutés sérieusement et par des esprits autorisés, et par des représentants de gouvernements responsables. Bien plus, elle prenait l'opinion

publique pour auxiliaire. Ce n'était plus du projet d'un souverain, du rêve d'un esprit humanitaire, c'était l'affaire publique de l'humanité qu'il s'agissait. La presse était dithyrambique, les pacifistes, croyant leur jour venu, se précipitaient vers La Haye en même temps que les diplomates, et y établissaient une sorte de cénacle, conférence au petit pied, espérant que leurs conciliabules et leurs déclarations ne seraient pas sans influence sur les délibérations de la grande. Celle-ci chercha bien à leur fermer la porte, ainsi d'ailleurs qu'aux journalistes, car les traditions diplomatiques veulent le huis clos, mais bon gré mal gré, il fallait céder au mouvement d'opinion, faire des communiqués et lire les journaux. Ce n'était plus là un congrès, et bien que l'expression ait été justement critiquée au point de vue juridique (1), la Conférence, eu fait, tenait d'un Parlement, par suite, précisément, de ses attaches avec les peuples. Ainsi se marquait le contraste entre la tentative de 1898 et celles que nous avons précédemment rappelées.

Ce n'était pas seulement l'initiative de M. de Basily (V. ci-dessus, p. 42), c'était surtout l'influence

1. Les diplomates étaient les « mandataires » de leurs gouvernements et non les « représentants » de leurs peuples, et si les délibérations pouvaient aboutir au dégagement des majorités, les décisions par suite de l'égalité juridique des États, devaient observer la règle de l'unanimité.

de M. de Bloch qui avait décidé le tzar. Le grand écononomiste russe espérait faire passer dans la réalité les vues optimistes développées dans son grand ouvrage sur la guerre. Les grands problèmes politiques qui obscurcissaient l'horizon lui semblaient aisément résolubles (1), et il croyait l'heure venue, en laissant de côté la discussion de ces problèmes eux-mêmes, que la Conférence écarta d'ailleurs résolument (2), de chercher *in abstracto*, les procédés matériels d'organiser la paix.

C'était bien en effet l'organisation de la paix que le programme russe laissait espérer. Il convient toutefois de remarquer que ce programme passa par deux phases successives, dont la seconde fort édul-

---

1. V. *la Guerre*, t. IV, *op. cit.*

2. La circulaire du 6 avril 1899, par laquelle le ministre des Affaires étrangères hollandais invita les puissances à se réunir à La Haye, le disait expressément : « J'ai l'honneur de vous charger d'inviter le gouvernement de... a bien vouloir se faire représenter à la couférence susmentionnée afin de discuter les questions émises dans la seconde circulaire russe... ainsi que toutes autres questions se rattachant aux idées émises... avec exclusion toutefois des délibérations de tout ce qui touche aux rapports politiques des États ou à l'ordre des choses établi par les traités. » On se souvient que c'est l'absence de précision en ce qui touche l'exclusion des problèmes politiques qui avait, en grande partie contribué à l'échec de la tentative de Napoléon III. Au cours de la conférence, il fallut également écarter sans pitié les délégués des Polonais, des Arméniens, etc., afin de maintenir les délibérations dans la sphère d'abstraction qui seule pouvait procurer à la conférence, sinon le succès du moins la possibilité de vivre.

corée, ce qui était déjà d'assez mauvais présage (1).

Une première circulaire du comte Mouravieff, en date du 12-24 août 1898, débutait ainsi :

« Le maintien de la paix générale, et une *réduction possible des armements excessifs* qui pèsent sur toutes les nations se présentent dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements.

» Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté l'Empereur, mon Auguste Maître y sont entièrement acquises. »

La circulaire continuait :

« ... Le gouvernement impérial croit que le *moment actuel serait très favorable à la recherche*, dans les vues d'une discussion internationale des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix durable, *et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels*... La conservation de la paix a été posée comme but de la politique internationale : ..., c'est pour mieux garantir la paix *qu'ils* (les grands États) *ont développé dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces militaires et qu'ils continuent encore à les accroître*...

---

1. V. Geouffre de Lapradelle, *la Conférence de la Paix*. Publié par *la Revue de Droit international public*, 1900.

» Tous ces efforts pourtant n'ont pu aboutir aux résultats bienfaisants de la pacification souhaitée.

» Les charges financières suivent une marche ascendante, atteignent la prospérité publique dans sa source ; les forces intellectuelles et physiques des peuples, le travail et le capital sont en majeure partie détournés de leur application naturelle et consumés improductivement.

» Des centaines de millions sont employés à acquérir des engins de destruction effroyables, qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science sont destinés demain à perdre toute valeur à la suite de quelque nouvelle découverte...

» Les crises économiques dues en grande partie au régime des armements à outrance, et le danger continuel qui gît dans cet amoncellement du matériel de guerre, transforment la paix armée de nos jours en un fardeau écrasant que les peuples ont de plus en plus de peine à supporter. Il paraît évident, dès lors, que si cette situation se prolongeait, elle conduirait fatalement à ce cataclysme même qu'on tient tant à écarter et dont les horreurs font frémir à l'avance toute pensée humaine.

» *Mettre un terme à ces armements croissants...* tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les États... » (1).

---

1. *Livre jaune, la Conférence internationale de la Paix.*

On le voit, c'est par la *limitation des armements* que le gouvernement du tzar comptait réaliser la paix. Dans la première circulaire c'est le seul moyen indiqué, et l'on remarquera qu'aucun procédé pratique n'est proposé pour parvenir à cette limitation ou à cet arrêt des armements. Nous avons voulu citer le document dans ses parties essentielles, parce qu'il constitue un résumé fort exact de tous les arguments mis en avant pour faire valoir la nécessité ou l'utilité d'une réduction des armements, budgets et effectifs, mais nous n'y trouvons rien de plus que dans les discours des pacifistes ou des leaders de gauche.

Cette absence de précision faillit compromettre le succès de la conférence. Les gouvernements firent les réserves d'usage en ce qui concernait les questions politiques, et le soupçon naquit aussitôt, fatalement, que la Russie poursuivait un but d'intérêt personnel, qu'épuisée par ses armements, qui, étant donné l'immensité de l'empire doivent, pour être efficaces, avoir une ampleur plus grande que ceux des autres puissances, elle voulait éviter de se trouver fatalement distancée (1). En face de l'accueil délirant

1. On remarquera que le Transsibérien, en pleine construction à l'époque, engloutissait des sommes considérables, le budget russe de 1897 prévoyait 397 millions pour les communications, et la première utilisation de cette voie ne devait pas être précisément pacifique puisqu'elle servit à transporter les troupes vers les combats de Moukden et de Port-Arthur.

de l'opinion (1), l'accueil de la Chancellerie s'annonçait plutôt froid (2), aussi le ministre russe des Affaires étrangères envoya-t-il à la date du 30 décembre 1898-11 janvier 1899 une deuxième circulaire dont le ton et le contenu diffèrent singulièrement de ceux de la première.

Elle commence par affirmer que la première démarche du gouvernement impérial reçut des diverses puissances un accueil empressé, ce qui, en termes diplomatiques, n'était certainement pas un mensonge, et qu'à cette époque rien ne semblait s'opposer à la réalisation du projet, ce qui n'est peut-être pas tout à fait exact, car la guerre hispano-américaine venait à peine de finir, et l'Angleterre commençait déjà ses préparatifs contre le Transvaal.

Le comte Mouravieff continuait : « Malgré le grand courant d'opinion qui s'était produit en faveur des idées de pacification générale... plusieurs puissances ont procédé à des armements nouveaux... et en présence de cette situation incertaine, on pouvait être amené à se demander si les puissances jugeaient le moment actuel opportun à la discussion internationale des idées émises dans la circulaire du 12-24 août. »

---

1. V. l'article de M. Desjardins *le Désarmement* dans *la Revue des Deux-Mondes* du 15 octobre 1898.

2. V. les citations de l'article de M. de Lapradelle, *Rev. gén. de droit internat.*, octobre-décembre 1899.

En effet, si à la Chambre française il se trouva un naïf pour proposer immédiatement de supprimer les périodes d'instruction, en Allemagne, le ministre de la Guerre proposa d'augmenter de 25.000 hommes les effectifs et demanda l'urgence, car il fallait prendre date avant toute limitation éventuelle. C'était en outre le moment de Fachoda.

Toutefois, sans se décourager, le gouvernement impérial, « espérant que les éléments de trouble feraient bientôt place à des dispositions plus calmes », était d'avis que l'on pourrait procéder au moins à un échange de vues sur les points suivants : suivait alors le programme, plus précis, et surtout infiniment plus étendu que celui qu'indiquait la première circulaire. Sans doute la première place appartenait encore à la limitation des armements. Il importait d'abord :

« De rechercher sans retard les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer, question dont la solution devient évidemment de plus en plus urgente, en vue de l'extension nouvelle donnée à ces armements », mais on y ajoutait qu'il fallait « préparer les voies à une discussion des questions se rapportant à la possibilité de prévenir les conflits armés par les moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale ».

Et comme là encore, sauf l'allusion à l'arbitrage

que recèlent les mots « moyens pacifiques », il n'y avait rien de précis, suivait l'énumération des « thèmes à soumettre » à la conférence.

Les procédés de limitation des armements sont ici spécifiés :

« 1° Entente stipulant la non-augmentation pour un terme à fixer des effectifs actuels, des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents ; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser dans l'avenir, une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés. »

Ceci était déjà loin du rêve des pacifistes qui, à l'apparition de la première circulaire, avaient du premier saut été jusqu'à prédire un désarmement général (1). Il ne s'agissait plus ici que d'un arrêt dans les armements, qui les maintiendrait en tout cas à leur taux actuel, et, *subsidiairement* « même dans l'avenir », d'une réduction des effectifs et des budgets. Il y avait déjà là de quoi briser bien des illusions.

En outre, comme s'il eût craint que les espérances ainsi restreintes ne fussent encore irréalisables, le

---

1. Le comte Mouravieff avait déjà d'ailleurs, dès octobre 1896, détrompé personnellement la baronne de Suttner, et déclaré que la Russie ne considérait guère comme possible qu'un arrêt au maximum actuel (De Lapradelle, *Rev. gén. de droit internat. privé*, 1899, p. 77).

comte Mouravieff énumérait certaines mesures de détail qui sans être une diminution d'ordre général des armements, pourraient passer pour un acheminement dans cette voie.

« 2° Interdiction de la mise en usage, dans les armées et les flottes, de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs, aussi bien que de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, tant pour les fusils que pour les canons. »

3° Limitation de l'emploi dans les guerres de campagne des explosifs d'une puissance formidable déjà existants, et prohibition du lancement de projectiles ou d'explosifs quelconques, du haut des ballons ou par des moyens analogues ;

4° Défense de l'emploi dans les guerres navales de bateaux torpilleurs, sous-marins ou plongeurs, ou d'autres engins de destruction de la même nature ; engagement de ne pas construire à l'avenir de navires de guerre à éperon.

Sur chacun de ces points particuliers continue d'apparaître l'idée d'arrêt ou de limitation, voire de recul, teintée de sentiments analogues à ceux qui ont inspiré la Convention de Saint-Pétersbourg de 1868. Nous aurons d'ailleurs à apprécier la valeur ou même la légitimité de ces barrières au droit des États et surtout des États faibles de se défendre de leur mieux.

Suivaient enfin trois articles qui n'ont trait que

bien indirectement à la pacification et à la limitation des armements, et qui paraissent n'avoir été mis là que pour donner à la conférence un aliment suffisant, en cas de stagnation fâcheuse des discussions :

5° L'adaptation à la guerre maritime de la Convention de Genève.

6° La neutralisation (?) des navires ou chaloupes chargés du sauvetage des naufragés.

7° La révision de la déclaration de Bruxelles relative à la guerre terrestre.

Enfin le programme se terminait par ce qui, à notre sens, aurait dû en être le premier et le plus important article : l'étude des moyens pacifiques destinés à fournir des solutions pacifiques aux conflits internationaux.

8° Acceptation, en principe, de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations ; entente au sujet de leur mode d'application, et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi.

On reste confondu lorsque l'on voit avec quelle timidité cette proposition relative à l'arbitrage est ici faite : Acceptation *en principe* (!) des bons offices, médiation, et arbitrage *facultatif*, et ce pour les cas qui *s'y prêtent !* Entente pour une pratique uniforme et pour une procédure ! Aucune allusion à l'arbitrage obligatoire ! On ne craint pas d'effrayer

les États en leur demandant de mettre bas les armes, et on hésite à leur conseiller d'avoir recours à la justice ! Il y a là une sorte de contradiction qui stupéfie, si l'on ne se souvient que l'abus du concept de souveraineté amène les gouvernements et les chefs d'États à préférer parfois l'abandon volontaire de leurs ambitions à la condamnation juridique de leurs prétentions. Mais il y a là aussi de la part de la Russie une méconnaissance grave de cette nécessité logique, qu'avant de les engager à désarmer il faut habituer les peuples et les gouvernements à considérer qu'ils peuvent être mauvais juges en leur propre cause, et les habituer à considérer l'institution d'une justice internationale comme le prodrome nécessaire d'un affaiblissement des moyens propres à se faire à soi-même justice.

Quoiqu'il en soit, la Conférence, sur ce nouveau programme put être acceptée et se réunir. La France s'y rendit sans arrière pensée (1), l'Allemagne d'assez mauvaise grâce, les autres puissances avec scepticisme ou indifférence, tous avec l'intention bien compréhensible et bien nette de ne rien signer qui pût compromettre leur sécurité, mais de ne rien dire qui pût faire mettre en doute leur bonne volonté.

---

1. Voir à *l'Officiel* les débats à la Chambre du 23 janvier 1899 et le discours de M. Delcassé alors ministre des Affaire étrangères.

La France, par la voix de M. Delcassé, délara que « ses sympathies étaient acquises d'avance à la proposition de l'empereur Nicolas ». Chose curieuse, c'est de nos sentiments, relativement au désarmement, que l'opinion publique européenne avait le plus douté, sans doute à cause de la question toujours saignante d'Alsace-Lorraine. Mais la seconde circulaire déclarait hautement qu'aucune question politique ne serait touchée, et M. Delcassé n'eut qu'à rappeler les précédents français pour montrer que notre acceptation n'avait rien que de traditionnel, que d'ailleurs la Russie était notre alliée et l'idée était trop généreuse pour ne pas gagner chez nous toutes les bonnes volontés.

Toutefois, dans une lettre à notre ambassadeur à Pétersbourg, il laissait entendre qu'il ne croyait guère au succès et que les propositions relatives aux lois de la guerre et à l'arbitrage avaient plus de chance d'aboutir (1).

En Angleterre, on ne pouvait non plus faire mauvais accueil à la proposition, car c'est une tradition d'outre-Manche que de prêcher le désarmement, et à la Chambre des Communes, le 1er mars 1899, le premier lord de l'amirauté déclara que l'Angleterre était prête à arrêter ou diminuer le budget naval,

---

1. Lettre du 10 février 1899 à M. de Montebello. *Livre jaune* précité. Document, n° 4.

si les autres nations donnaient l'exemple. Il oubliait d'ajouter « à la condition que soit maintenue l'actuelle supériorité navale » et la règle des « two powers stendard ». Mais Lorimer l'avait dit pour lui depuis longtemps, tout en préconisant le désarmement (1), et d'ailleurs cela s'entendait sans qu'il fût besoin d'y insister.

Cette attitude éclaire les véritables sentiments des puissances. Il est facile d'être généreux lorsque l'on ne risque rien, et malheureusement la proposition du tzar signifiait pour les forts *statu quo* et pour les faibles « égalisation ». Il est toujours difficile de s'entendre lorsqu'on ne parle pas la même langue.

La presse anglaise eut conscience de ce double sens du mot, et parla de l' « hypocrisie du désarmement » parce que sa méfiance vis-à-vis de la Russie lui fait craindre que celle-ci n'y gagne. Quant à l'Allemagne, elle se montra franchement revêche, M. Delbrück déclare qu'étant la seule puissance qui puisse encore à l'avenir faire des sacrifices d'hommes et d'argent, elle serait dupe en se liant les mains, et l'on envoie à La Haye le baron Von Stengel, professeur à Munich, l'ennemi déclaré du pacifisme, l'auteur de la fameuse brochure *La Guerre*

---

1. Article précité dans *la Revue du droit international* de 1887.

à jamais, comme moyen d'assainir les masses et de développer les courages.

En Autriche et en Italie, on suivit l'Allemagne à la remorque, sans enthousiasme. En Amérique, la question paraissait oiseuse, comme n'intéressant que l'Europe, et c'était surtout à l'arbitrage que l'on songeait. Quant aux petits États, malgré les paroles enthousiastes de leurs délégués et la faveur toute de façade avec laquelle ils accueillirent la proposition, il semble que l'on puisse quelque peu mettre en doute leurs bonnes dispositions. Il suffit pour cela de songer aux animosités qui séparent certains d'entre eux, aux armements qu'ils font, par exemple dans les Balkans, à la crainte qu'ils ont des grands États, par exemple en Suisse, en Hollande, en Belgique, crainte qui se manifesta à plus d'une reprise lors de la discussion des lois de la guerre. Sans doute une limitation eût affaibli leurs puissants voisins, mais n'y eussent-ils pas perdu davantage encore, et ne vaut-il pas mieux conserver, lorsqu'on en a peu, tous les moyens d'action qu'on possède.

Animée de pareils sentiments, l'Assemblée ne devait pas aisément engager la discussion sur le terrain de la confiance et de la concorde mutuelles qui seul lui eût permis d'escompter une réussite.

SECTION II

Les Discussions au sein de la Conférence (1)
Les Questions annexes

Pourtant, comme la limitation des armements était l'idée maîtresse du programme, la pensée du tzar et l'espoir de l'opinion publique, on la mit à la place d'honneur. Ce fut la première des commissions entre lesquelles la Conférence partagea le travail qui fut chargée de la résoudre.

Ce fut M. Beernaert qui fut chargé de la présider. Elle tint sa première séance le 23 mai, et se subdivisa en deux sous-commissions, l'une navale et l'autre militaire, mais ce n'est qu'à la deuxième séance, le 26, que la répartition du travail s'effectue entre les deux sous-commissions et les commissions plénières. Comme on l'a fort exactement remarqué (2), il ne semble guère que l'on soit pressé d'arriver au fait. Le président commence par constater les difficultés de l'œuvre à accomplir, mais aussi par vanter sa grandeur. Il énumère le programme qui est dévolu à la commission. Dans ce programme se trouve non seulement la question de la stabilisation

---

1. V. G. de Lapradelle, *op. cit.* et actes de la Conférence. Ninjoff. La Haye, 1899.
2. Lapradelle, *op.* et *loc. cit.*

ou de la diminution des armements, mais aussi les questions secondaires relatives aux armes nouvelles, explosifs, sous-marins et engins aériens (1). Tout cela aurait pu, semble-t-il, avec autant de logique, être attribué à la deuxième commission chargée d'étudier les lois de la guerre, et non à la première invitée à préparer la paix. Mais, comme on peut craindre que la question principale ne soit d'une réalisation épineuse, on lui ajoute des questions accessoires, qui procureront plus aisément des résultats positifs, et qui, somme toute, peuvent à la rigueur être considérés comme un début dans les limitations.

Telle est si manifestement la tactique adoptée que M. Beernaert lui-même en fait l'aveu. Commencera-t-on par discuter les questions de principe, soit la question capitale de la stabilisation ou même de la réduction des effectifs ou des budgets, soit même la question de principe accessoire sur le point de savoir s'il y a lieu de s'interdire tout nouveau progrès dans la fabrication des engins de guerre ; ou bien commencera-t-on par les questions techniques particulières que le programme russe comporte.

« A première vue, dit le président, il semblerait tout naturel de commencer par le commencement,

---

1. Voir ci-dessus p. 76.

en discutant d'abord le problème fondamental et de si haute importance qui est soumis à notre examen. Mais je crois devoir demander une procédure contraire et c'est le discours inaugural de notre honorable président (1) qui m'en suggère l'idée. Le désarmement qui est au frontispice de la circulaire du gouvernement russe n'y a paru qu'en conclusion et comme une sorte de couronnement, de couronnement triomphal, à nos communs efforts. Hier encore c'est à un procédé analogue que s'est arrêtée la deuxième sous-commission..... Je pense, Messieurs, que pour nous aussi, cette marche serait peut-être la meilleure et la plus sûre. Il faut réserver pour la fin les questions sur lesquelles l'entente paraît plus difficile à établir. C'est par l'accord que l'on voudrait arriver à l'accord » (2).

Naturellement la commission admit cette manière de voir, et par le fait même, la discussion sur la limitation des armements se trouva renvoyée à plus d'un mois. On renvoie également aux sous-commissions la question de principe en ce qui concerne l'interdictioon des perfectionnements nouveaux, la sous-commission militaire se préoccupa en outre plus spécialement de la question des ballons, et la sous-commission navale des torpilleurs, sous-marins et

1. M. de Staal.
2. Actes, 2e partie, p. 3.

navires à éperon, cependant que la question des explosifs et armes à feu devait être étudiée concurremment par les deux sous-commissions, chacune dans son domaine.

Ainsi, si l'on veut nous passer l'expression, c'est par les « broutilles » que l'on va commencer, dans l'espoir d'aboutir plus facilement.

A. — *Première sous-commission*

La première sous-commission chargée de la guerre terrestre, tint six séances, du 26 mai au 26 juin, sous la présidence de M. Beernaert. Le général hollandais den Beer Portugaël fut chargé du rapport à la commission (1). Dès sa première séance on convint ici encore de réserver la question de principe, c'est-à-dire de savoir s'il faut renoncer *in abstracto* à tout perfectionnement ou si la question doit être renvoyée. Le général den Beer Portugaël fit remarquer qu'une invention nouvelle pouvait d'ailleurs réaliser une économie et non une dépense et qu'il fallait par suite examiner en détail les cas concrets. En conséquence on aborda d'abord la question du fusil.

a) *Le fusil.* — Ce fut celle qui occupa le plus

1. Actes, 2e partie, p. 10, séance du 23 juin. Annexe I.

longtemps la sous-commission, la discussion dura pendant quatre séances. Le colonel Gilinsky (Russie) fit une proposition aux termes de laquelle il proposait la fixation d'un terme de dix à quinze ans durant lequel les fusils actuellement en service ne seraient pas remplacés par d'autres modèles. On admettait que le fusil automatique n'existait encore nulle part à l'époque, et l'on admettait que le perfectionnement des modèles actuellement en service serait permis, à condition que le type fondamental ne fût pas changé. Ceci fut admis sur l'observation du délégué du Portugal, le capitaine Ayres d'Ormellas, qui craint pour l'armement défectueux de son pays.

Immédiatement on demande des précisions : que faudra-t-il entendre par améliorations ; les fusils sont d'un calibre différent qui varie de 6 à 8 millimètres, ne convient-il pas de préciser un minimum et un maximum de calibre. La Russie sur ce point ne peut être suspectée car elle possède l'un des moins perfectionnés (calibre de 7 mm. 1/2). La discussion se termine le 26 mai par des déclarations dont il ressort que si plusieurs puissances sont disposées à admettre *ad referendum* les décisions de la sous-commission (Bulgarie, Suède, Belgique, Danemark, Espagne), quelques-unes les trouvent oiseuses (États-Unis) et la plupart demandent des précisions (France par exemple). En résumé, une très grande divergence de vues et l'impression très nette cependant

qu'on veut, pour le début, montrer de la bonne volonté. Le président exprime l'espoir qu'à la prochaine réunion on pourra présenter des propositions précises, en ce qui concerne le minimum de calibre, le poids du projectile, la vitesse initiale, le minimum de coups par minute, et l'extension du chargement automatique.

Immédiatement, le colonel Barantzew, délégué russe, transmet ces vœux à son gouvernement, par télégraphe. Il importe d'agir vite et de ne pas laisser les velléités d'accord se reprendre. Le gouvernement russe répond immédiatement par des propositions précises :

1° Le minimum du poids du fusil est fixé à 4 kilogrammes ; 2° Le minimum du calibre à 6 mm. 1/2 ; 3° Le poids de la balle ne sera pas inférieur à 10 gr. 1/2 ; 4° La vitesse initiale ne dépassera pas 120 mètres ; 5° La rapidité du feu se tiendra à 25 coups par minute ; 6° Les balles explosibles et délatables, ainsi que le chargement automatique, sont interdits.

La discussion, à la séance suivante, s'ouvre sur ces propositions (1). Bientôt il n'en reste rien. Elles sont cette fois trop précises et soulèvent des objections sans nombre. S'agit-il, par exemple, du poids du

1. Séance de la sous-commission du 29 mai. Actes, *loc. cit.*, p. 45, et 31 mai, p. 51 et s.

fusil, le colonel de Goss de Schwarzoff se demande s'il est bien utile d'établir un minimum. Il pense beaucoup plus humanitaire d'alléger le poids que le soldat doit porter que de fixer un minimum qu'on ne pourra pas dépasser. S'agit-il de la vitesse initiale ? le colonel démontre que si l'on peut obtenir une poudre beaucoup plus forte, la vitesse augmentera, mais qu'on réalisera une économie de fabrication et d'usure du fusil ; s'agit-il de la rapidité du feu ? elle dépend de l'habileté du tireur et on ne peut vraiment prescrire de négliger l'éducation des hommes. S'agit-il de l'admission du perfectionnement et de la défense d'adopter un type nouveau, il faudrait déterminer où vise le perfectionnement et où commence la nouveauté. Sur ce dernier point beaucoup de puissances le suivent. Il vote non contre la proposition russe, les États-Unis, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Japon, le Portugal, la Serbie, le Siam, la Suisse et la Turquie votent non également.

Seuls votent oui, les Pays-Bas, la Perse, la Russie et la Bulgarie, celle-ci *ad referendum*. Le général Mounier, délégué de France, attend des instructions. Le délégué de Roumanie, qui a déclaré le 26 mai qu'il est sympathique à la proposition, mais voudrait qu'elle présentât un caractère plus clair et plus précis, tire la conclusion de ces premiers débats, en déclarant qu'il ne peut que renouveler ses déclara-

tions, la question n'ayant à son avis pas fait un pas.

Approbation dure, mais exacte.

Le général den Beer Portugaël présente alors une formule à la fois plus évasive et plus précise, qui, dans l'esprit du gouvernement néerlandais, pourrait peut-être rallier plus de suffrages.

« Les États conviennent de ne faire usage dans leurs armées et flottes, pendant cinq ans, à partir du moment où le présent acte sera signé, que des fusils en usage ou à l'étude en ce moment. »

« Pour les fusils à l'étude, ne seront tolérés que ceux d'un type existant et d'un calibre ne variant qu'entre 6 et 8 millimètres.

» Les perfectionnements permis devront être de nature à ne changer ni le type, ni le calibre, ni la vitesse initiale existante. »

Les représentants de la Russie s'y rallient, et assurent qu'ils n'avaient augmenté la précision des détails que dans le but de satisfaire la commission, mais le colonel Schwarzoff objecte encore que si l'on précise les améliorations aux fusils existants on ne définit pas ceux-ci. Il demande où est l'autorité qui déciderait en cas de doute ? Il faudrait également en ce cas, pour observer toute la loyauté désirable, faire connaître le nouveau modèle aux autres puissances, obtenir leur consentement avant de l'adopter. Comme il y a là vraiment une exigence inadmissible, il vote

non encore, suivi cette fois par la France, l'Angleterre, l'Autriche, les États-Unis, l'Italie, le Japon, le Portugal, la Serbie, la Turquie. La proposition n'obtient que 9 oui contre 10 non.

Pourtant le délégué de Hollande ne se décourage pas, le 7 juin, il revient à la charge. (1)

« Dans une circonstance ordinaire je me serais certainement fait scrupule, après le débat et les discours de cette Haute Assemblée, d'apporter une proposition nouvelle sur la matière des fusils. Mais, comme la tâche que nous avons à poursuivre n'est pas une tâche ordinaire, comme je suis convaincu, MM. les délégués, que vous n'êtes pas moins pénétrés que moi-même du devoir impérieux qui nous est imposé de ne pas lâcher prise avant d'avoir résolu la question qui nous est soumise, etc...

» De toutes les questions indiquées...la question du fusil est évidemment celle qui offre le moins de difficultés. Vous savez en effet que presque toutes les armées sont en possession de bons fusils à peu près du même type, etc...

» Non seulement à *un point de vue économique, mais même à un point de vue politique... il est nécessaire et même urgent que nous fassions au moins quelque chose.*

» Si,... cette conférence pompeusement annoncée

---

1. Quatrième séance de la sous commission, *eod.*, *loc.* p. 53.

et constituée et qui n'a jamais eu sa pareille, ne fait rien sur le terrain des économies tant désirées,... nous aurons forgé des armes pour l'ennemi commun de tous les gouvernements, pour ceux qui veulent bouleverser l'état actuel du monde... etc... »

Ce plaidoyer met en plein relief l'état d'esprit dans lequel on travaille, non seulement à la première sous-commission de la première commission, mais dans toute la Conférence, et c'est pourquoi nous y insistons. Le général annonce qu'il va proposer un minimum, partout ce sera la même chose, et cependant ces minima échoueront piteusement. Celui du représentant hollandais, sur ce point spécial du fusil, est ainsi conçu :

« Pour une période de cinq ans, à compter de la date du présent acte, les États conviennent de ne pas remplacer les fusils actuellement en usage dans leurs armées par des fusils d'un autre type. Mais ils ne s'interdisent pas d'apporter aux fusils actuellement en usage toute amélioration ou tout perfectionnement qui leur paraîtrait avantageux.

» Les États qui ont un fusil de modèle arriéré, c'est-à-dire d'une calibre supérieur à 8 millimètres, ou sans magasin, pourront adopter les modèles existants. »

Cette proposition édulcorée, et défendue avec une éloquence si mâle, si puissante, ne trouve pourtant pas grâce devant l'opposition que mène le délégué allemand. Le colonel de Schwarzhoff déclare un

peu inopinément, semble-t-il, que comme simple délégué technique, il n'est pas en état de suivre le général den Beer Portugaël dans le domaine de la haute politique. Il critique ensuite la proposition néerlandaise. Le but technique est de réaliser des économies ou d'arrêter des dépenses nouvelles ; or la formule proposée permet à tous les États d'apporter des améliorations et des perfectionnements à leurs fusils actuels pourvu qu'ils n'en changent pas le type. Si une grande puissance effectue des changements dans cet ordre d'idées, avec des modifications restreintes mais coûteuses, il est possible de créer une arme très supérieure au fusil actuel, et cela forcera les autres puissances à emboîter le pas. En outre, on ne sait si les modèles actuels pourront se prêter aux transformations nécessaires. Le délégué de la Bulgarie, Dr Stancioff, dit que son pays se servant du calibre 8 avec un modèle perfectionné, craindrait d'être obligé de s'en tenir à ce calibre, alors que d'autres États, dont le fusil est moins bon, pourraient en adopter un plus petit. Le général anglais, sir John Ardagh, soulève à nouveau la question du contrôle : en supposant qu'une nation fabrique un nouveau modèle, et laisse les approvisionnements dans les arsenaux jusqu'au moment de s'en servir.

MM. Raffalcwitch et Gilinsky ne peuvent que répondre que la garantie la plus efficace est dans la bonne foi des États et le contrôle de l'opinion,

réponse qui, évidemment, ne pouvait guère calmer les inquiétudes émises, car le premier remède est sujet à caution, et l'opinion est aisée à égarer. Au vote deux non seulement (l'Allemagne, l'Italie), mais contre les neuf oui, surgissent neuf abstentions, dont les plus grands États : la France, l'Angleterre, l'Autriche, les États-Unis, le Japon, etc.

Après un pareil échec il n'y avait plus lieu d'insister. Pourtant c'était « la question la plus facile à résoudre ». En principe, peut-être, et les objections faites n'étaient évidemment pas irréductibles, mais ce sont les esprits qui l'étaient. L'Allemagne se considérait comme assez riche pour renouveler incessamment son outillage. L'Italie avait conscience de l'infériorité de son fusil, aucune n'est assurée que les engagements corrélatifs aux siens seront réellement tenus, et c'est la méfiance réciproque qui, ici, fait tout échouer.

b) *Canons.* — Ici le résultat devait, *a fortiori*, être identique. En matière d'artillerie les armements, en effet, sont loin d'être analogues, beaucoup d'États ne sont pas en possession d'un type satisfaisant, et ne veulent pas se lier. Les grandes nations, elles, ne veulent pas renoncer à une supériorité péniblement acquise, ici on redoute que la Russie ne plaide pour sa propre cause, car elle a besoin de régénérer son artillerie, enfin la question du contrôle, pas plus

ici qu'à propos du fusil,ne peut recevoir de solution.

La proposition du colonel Gilinsky était la suivante :

Les États conviennent de ne pas changer le canon de campagne actuel. Toutefois les pays arriérés auront la faculté de se mettre au niveau des autres (1). Le général Zucchari (Italie) demande si les perfectionnements des pays arriérés pourront aller jusqu'à la complète assimilation avec les artilleries les plus perfectionnées, et par là, soulève nettement l'inquiétude des États qui les possèdent. M. Bihourd (France) objecte, dès lors, que la formule ira à l'encontre du but d'économie visé. Ce n'est peut-être pas là la raison fondamentale de la légitime opposition du délégué du pays dont l'artillerie est à bon droit reconnue comme étant l'une des meilleures, sinon la meilleure. Aussi le rapport constate-t-il que « les votes ont fait apparaître la grande difficulté d'un accord ». Cinq États seulement votent oui : États-Unis, Belgique, Italie, Serbie et Siam, ce sont ceux qui pourraient profiter de la proposition en mettant au point leur artillerie défectueuse. Les délégués allemands s'abstiennent

---

1. Rapport cité du général den Beer Portugaël, p. 11, et mêmes séances de la sous-commission. Les deux discussions s'entremêlent.

prudemment, soucieux de n'avouer aucune infériorité, mais de ne fermer la porte à aucune amélioration (1). Le délégué du Danemark dit que son pays doit changer son matériel, qu'il serait nécessaire d'essayer les types pour prendre le meilleur, mais que les États qui les possèdent ne les communiquent pas. Cette objection est d'une naïveté touchante. Le délégué anglais déclare nettement que son gouvernement n'est disposé à accepter aucune imitation.

Par suite de ces votes significatifs, le président croit devoir se borner à poser la question de principe : y a-t-il lieu pour un temps à juger, et pour des raisons d'économie, de modifier les armements-canons en excluant l'emploi de toute invention nouvelle ? Le résultat du vote est admirable. Un seul État répond oui : c'est le Siam ; la Russie elle-même s'abstient, la Bulgarie l'imite, toutes les autres délégations répondent non. Le rapport conclut dans une forme encore adoucie : « Le président constatant qu'une très grande majorité est hostile à toute limitation en ce qui concerne les canons, conclut que sur ce point il n'y a plus lieu à discussion. »

c) *Les poudres et les explosifs*. — Sur la question de la poudre et des explosifs, l'échec au sein de la

1. Le rapport s'exprime ici curieusement : « Les délégués d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, des Pays-Bas, de Suisse s'abstiennent à cause de certaines restrictions qui s'imposent. »

sous-commission est le même. En ce qui concerne les poudres, le capitaine Crozier (États-Unis) déclare que l'interdiction de l'emploi de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, pourrait aller à l'encontre de l'un des principaux buts de la proposition russe, à savoir l'économie. Il explique qu'une poudre étant puissante en proportion de la production de gaz formé par la charge et la température de combustion, on pourrait très bien produire une poudre qui, fournissant un plus grand volume de gaz à une température plus basse de combustion, pourrait être plus puissante qu'aucune poudre actuellement en usage et qui, en même temps, en raison de la basse température, fatiguerait moins le fusil, ce qui permettrait de le conserver plus longtemps.

C'est là un prétexte scientifique, analogue à celui que le colonel de Schwarzhoff développait pour les fusils, mais les délégués s'en emparent avec joie, et se prononcent à *l'unanimité* en faveur de la liberté absolue de chaque État en ce qui concerne l'emploi de poudres nouvelles de chargement.

Quant à l'emploi des explosifs dans l'artillerie de campagne, le colonel Gilinski propose de ne pas faire usage dans cette artillerie des obus brisants ou à fougasse et de se limiter aux explosifs existants, avec interdiction des explosifs foudroyants qui sont employés dans les sièges. Mais ces explosifs très puissants sont déjà employés par quelques armées

pour l'artillerie de campagne, croit-on qu'elles y renonceront de bon gré ? Aux voix, douze États votent négativement, et ce sont les plus importants, neuf seulement votent oui. Cette question encore est enterrée. Elle devait cependant, sous une autre forme, purement humanitaire, et qui n'a plus rien à voir avec la limitation des armements, être reprise par la Conférence.

d) *Lancement de projectiles du haut des ballons.* — Ici, comme l'utilisation des modes de locomotion aériens semble encore une chimère, nous pouvons nous attendre à un résultat, au moins à un résultat apparent.

La proposition du gouvernement russe « de prohiber le lancement de projectiles ou d'explosifs du haut des ballons ou par des moyens analogues », vient en discussion à la deuxième séance de la commission (1). Comme on n'a pas encore trouvé le moyen de jeter des poids énormes du haut des ballons, sans que ceux-ci fassent immédiatement un brusque bond dans les airs, et qu'il n'est pas encore question d'aéroplanes, la discussion semble oiseuse. Cependant, le gouvernement néerlandais a chargé le général den Beer de l'appuyer vigoureusement, et le général lit la déclaration suivante :

---

1. 29 mai 1899, *loc. cit.*, p. 49.

« Ne semble-t-il pas excessif d'autoriser l'emploi de machines infernales qui paraissent tomber du ciel ? Je sais bien que quand on est contraint de faire la guerre il faut la faire le plus énergiquement possible, mais cela n'implique pas encore que tous les moyens soient permis... »

Nous voyons ici, comme pour les explosifs, que la discussion dévie. Il s'agit des moyens de limiter les budgets et non des prohibitions des armes inutilement cruelles, ou des moyens perfides. Cependant le général rappelle que tous les moyens de nuire à l'ennemi ne sont pas licites, et termine en ces mots : « Les progrès de la science, de la chimie en particulier, sont tels que les choses les plus incroyables hier encore, se réalisent aujourd'hui. On peut prévoir l'emploi de projectiles ou autres choses remplis de gaz délétères, soporifiques, qui précipités du haut des ballons au milieu des troupes les mettraient du coup hors de combat. Comme on ne peut se garder contre de tels procédés (?), cela ressemble à une perfidie, et tout ce qui y ressemble doit être écarté scrupuleusement ».

Ici l'erreur du général est manifeste. On peut se garantir des ballons, et il n'y a pas de perfidie là où il n'y a pas eu parole donnée. En outre la discussion n'a, rappelons-le, qu'une très indirecte liaison avec l'objet confié à la sous-commission, en ce qu'elle rend moins utile la constitution d'une flotte aérienne,

et par suite, contribue, *parte in quæ*, à la limitation des armements.

Malgré qu'on n'imagine pourtant pas encore la construction de ces flottes aériennes, la méfiance se fait jour ; le colonel de Schwarzoff fait constater qu'il ne s'agit pas d'interdire l'emploi de mortiers et autres canons à tir élevé, et que les mots « moyens analogues » ne cachent aucun piège, et s'appliquent seulement à des matières nouvelles, pas encore inventées et analogues à l'emploi des ballons. Il demande ensuite si l'interdiction une fois votée et acceptée restera en vigueur pour toujours ou seulement pour un délai de cinq ans comme on l'a proposé pour les fusils.

La sous-commission, d'accord avec l'interprétation du délégué allemand, ajoute, pour écarter tout malentendu le mot « nouveaux » entre les mots « moyens » et « analogues ». Le délégué de Roumanie réclame la limitation de l'interdiction à cinq ans, et la sous-commission vote à l'unanimité, moins la voix du délégué anglais qui s'abstint. La France déclara également vouloir limiter à cinq ans l'interdiction.

Le vote que l'on croyait platonique faillit cependant être remis en question dans une séance ultérieure de la sous-commission (1).

---

1. Quatrième séance, *loc. cit.*, p. 57.

Le délégué américain, capitaine Crozier, qui avait voté oui sans réserves, se demanda après coup si vraiment les ballons étaient inutilisables :

« Nous sommes sans expérience, dit-il, dans l'usage d'armes dont nous proposons d'interdire à jamais l'emploi. Qui peut dire, en supposant qu'on arrive à inventer des procédés pratiques, d'employer les ballons, si cette invention ne sera pas de nature à en rendre possible l'emploi au point critique du champ de bataille, au moment critique du conflit, dans des conditions tellement définies et concentrées que cet emploi décidera de la victoire... Je ne connais pas de machines aussi efficaces..... dans la période d'invention incomplète où se trouve l'aérostation ; mais est-il désirable de fermer la porte à leur introduction possible parmi les armes admises ? En le faisant n'agissons-nous pas dans l'obscurité et ne courons-nous pas les risques d'erreurs inhérentes à une telle façon d'agir ? Le ballon tel que nous le connaissons, n'est pas dirigeable, il peut transporter peu de choses, il est capable de lancer seulement sur des points inexactement déterminés, au-dessus desquels il est susceptible de passer par hasard, des quantités non décisives d'explosifs, qui tomberont comme de la grêle inutile, également sur les combattants et les non-combattants. Dans ces conditions il est tout à fait convenable d'en défendre l'usage, mais la restriction doit être temporaire et non perma-

nente..... bornons-nous à confiner notre action dans les limites de notre connaissance. »

En conséquence les États-Unis demandent eux aussi une limitation de cinq ans. Le capitaine Crozier voyait juste. Il ajoutait également que tous les nouveaux modes de guerre paraissaient cruels, sans l'être en réalité plus que les anciens, et qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence de prohiber les ballons à titre de cruauté inutile.

Cependant, le président déclara que le vote était acquis, et renvoya le capitaine Crozier à la commission plénière, où d'ailleurs son idée devait triompher.

e) *Les balles dum-dum.* — En ce qui concerne les projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes qui s'aplatissent ou s'épanouissent dans le corps humain, la conférence, comme on l'a fort bien fait remarquer, opérait un recul sur la Convention de 1868 (1). Il était inutile de viser une question implicitement résolue par la Convention de Pétersbourg, aussi on croyait obtenir un succès facile, lequel fut en réalité chèrement acheté, grâce à l'opposition sournoise et opiniâtre de l'Angleterre, qui, encore, ne souscrit pas à l'engagement de s'abstenir de l'emploi des dum-dum.

Mais nous n'insisterons pas sur ce point, car avec

1. Lapradelle, *op. cit.*

la meilleure volonté, il est impossible de voir là à aucun degré un effort vers la limitation des armements. Cette fois, et d'une façon complète, la sous-commission déviait vers la discussion des moyens licites de nuire à l'ennemi. Le rapport du général den Beer Portugaël à la sixième commission, se terminait mélancoliquement par ces mots :

« De ce qui précède, il résulte, messieurs, que votre sous-commission n'a à vous soumettre que la proposition relative à l'interdiction des balles s'épanouissant ou s'aplatissant dans le corps humain, ainsi que celle relative au lancement des projectiles du haut des ballons..... » Autrement dit, en ce qui concerne la limitation des armements, les débats avaient été purement stériles.

L'accord impossible à faire au sein de la sous-commission l'était bien plus encore dans la commission plénière. Elle ratifia les conclusions de sa sous-commission en ce qui concernait les dum-dum, elle réduisit à cinq ans l'interdiction de lancer des projectiles du haut de ballons, reconnaissant ainsi le bien fondé des observations du général Mounier (1).

En ce qui concernait les fusils, comme beaucoup de délégués avaient déclaré s'abstenir faute d'ins-

---

1. Voir la troisième séance de la Commission, 22 juin, *op.* et *loc. cit.*, p. 7 et suiv.

tructions, le président tente une fois encore d'obtenir quelque chose et s'enquiert du point de savoir s'ils en ont reçu. La plupart sont défavorables.

Dans ces conditions, le Jonkheer van Karnebeek veut au moins sauver la face. Il joint à la question des fusils, celle analogue, des canons. « Ces deux propositions, dit-il, sont difficiles à résoudre en ce moment ; elles nécessiteraient un examen approfondi de la part des techniciens des différents pays, et cela exigerait un temps considérable. Il serait à craindre que le temps pour cet examen faisant défaut, on aboutit à une conclusion négative, alors que plus tard on pourrait arriver à une entente ». Il proposa donc de réserver la question du canon et des fusils pour une conférence ultérieure, et il ajoute :

« Il y aurait donc à constater que la question demeure ouverte et qu'elle reste à l'étude par les différents gouvernements ». Cette façon ingénieuse de renvoyer la question à une conférence ultérieure est naturellement adoptée à l'unanimité.

On adopte la même solution en ce qui concerne la question de principe ; à savoir, s'il est bon de discuter sur les moyens d'arriver à une entente relative à l'interdiction de nouveaux moyens de destruction, dûs par exemple à la chimie et à l'électricité. Les délégués, suivant le mot du colonel de Gross de Schwarzoff, sont d'avis que les engins de guerre actuels suffisent, mais qu'on ne peut se lier les mains

d'avance car on ignore les moyens *plus humains (!)* qui pourraient être inventés dans l'avenir.

Ce charmant euphémisme qui consiste à ne vouloir pas compromettre l'espoir de trouver dans l'avenir des moyens plus humains de s'entre-détruire, clôt dignement la discussion.

B. — *Deuxième sous-commission*

La première sous-commission avait abonti à deux semblants de résultats et à un vœu. La deuxième chargée d'étudier la limitation de certains armements navals n'aboutit-elle absolument à rien. Elle devait s'occuper des canons de marine, des torpilleurs, sous-marins, et navires à éperon. Elle y employa sept séances (1) et le rapport du comte Soltyk (2), à la commission dut avouer le résultat négatif de tous les efforts.

« Dès qu'on a examiné de plus près les idées se dégageant des points principaux... (de la circulaire russe) il s'est presque toujours produit une diversité d'opinions qui, en dépit de la bonne volonté évi-

---

1. Du 26 mai au 30 juin sous la présidence du Jonkheer van Karnebeek, *op.* et *loc. cit.*, pp. 60 à 74.

2. Présenté à la troisième séance de la Commission également, avec celui du général den Beer Portugaël, le 30 juin, *op.* et *loc. cit.*, p. 15.

dente, a empêché d'arriver à des conclusions réunissant une entente générale ».

a) *Les canons de marine.* — La commission s'occupe d'abord de la proposition russe d'interdire les nouvelles armes à feu. Les doutes naissent aussitôt sur le sens même du terme de la discussion : *interdiction de toute nouvelle arme à feu.* C'est d'abord le mot « interdiction » qui soulève toutes sortes de craintes. « S'agit-il d'une interdiction de construire un engin de guerre quelconque, ou doit-on y voir l'interdiction d'introduire une nouvelle arme dans un pays indépendant ? Au premier cas il ne peut s'agir que d'une mesure d'ordre intérieur regardant uniquement le gouvernement du pays où se trouve l'inventeur ou le fabricant de cet engin. Dans le second, l'interdiction devrait toujours être considérée comme une atteinte à la souveraineté d'une nation. Même une interdiction limitée... resterait sans aucune conséquence utile, et ne pourrait avoir comme résultat positif que la suspension temporaire d'une industrie très développée qui occupe actuellement des capitaux très considérables et des milliers de personnes ».

On le voit c'est la double question économique, (et elle n'est pas ici sans importance car les constructions navales sont une des branches importantes des industries nationales), et politique, la question de la

souveraineté, qui se posait dès le début. Comme on l'a très bien dit (1) : « Les délégués ne pourraient l'accepter (l'interdiction) pour cette raison majeure que restreindre les inventions, c'est paralyser le droit de défense du pays, sans lui assurer le cas échéant une réciprocité que le texte promet sans doute, mais que dans la pratique rien ne garantit ».

Quant à l'expression « nouvelle arme à feu », le délégué russe, M. Scheïne, explique que cela veut dire « type entièrement nouveau », mais n'exclut pas les améliorations, et l'amiral Pephau de répondre fort justement que cela ne fait que poser la question en d'autres termes. Aussi admet-on immédiatement l'opinion de sir John Feslix, c'est-à-dire que chaque pays peut se servir de la meilleure arme qu'il pourra se procurer, et que même une restriction dans les inventions et constructions mettra les peuples civilisés dans une position désavantageuse vis-à-vis des barbares ou des sauvages. Curieux faux-fuyant, qui ne saurait tromper personne, sur l'intention qu'a la sous-commission de se dérober.

Pourtant le délégué russe insiste. Il fait des concessions, il indique qu'on ne propose pas cette interdiction indéfiniment, mais pour trois ou quatre ans. Comme d'ici là il n'y aura guère de changements probables, on ne risque rien, mais on peut toujours

---

1. Lapradelle, *op. cit.*, p. 36.

voter, pour le principe, une résolution absolument anodine ! Ceci c'est la capitulation par avance, et pourtant les délégués refusent d'adhérer au principe pur et simple. L'amiral Pephau émet cet aphorisme qu'on ne pourra jamais empêcher les inventeurs de ruiner les nations, l'amiral Fisher déclare que ces inventions servent plutôt à retarder et à entraver la guerre qu'à la précipiter, le capitaine Siegel (Allemagne) constate qu'il faudrait une sanction, ou tout au moins un comité de contrôle, lequel constituerait une atteinte à la souveraineté des États tout en ne rendant que des services bien médiocres. Et la sous-commission, prudente, déclare réserver sa décision sur le principe, parce qu'elle sent bien qu'elle ne peut être que négative.

La question condamnée en principe, on demande pourtant à M. Schénie de préciser le détail des applications pratiques. Nous ne suivrons pas le délégué russe dans ses considérations techniques, puisque aussi bien ses explications furent discutées par les hommes de l'art réunis à La Haye, lesquels ne purent se mettre d'accord sur leur portée. Disons seulement que M. Scheïne proposait : 1° une limitation du calibre ; 2° de la longueur du canon ; 3° de la vitesse initiale des poudres ; 4° de l'épaisseur de la cuirasse. On s'entend si peu, que l'amiral Pephau, dans le désir de réunir une majorité, propose d'abandonner les

précisions techniques pour une résolution d'ensemble ainsi conçue :

« Les nations contractantes s'engagent, pour une période de... à partir du... à ne pas faire subir aux types de canons existants une transformation radicale semblable à celle du canon-bouche remplacé par le canon-culasse. Dans tous les cas les calibres en usage ne seraient pas augmentés. »

Mais alors les délégués trouvent que c'est trop vague, et l'engagement à prendre trop dangereux. On reproche à la proposition de ne pas parler des cuirassements. On veut attendre des instructions des divers gouvernements (1). Les délégués des petites marines, lorsqu'ils les ont reçues, font ressortir qu'ils les ont reçues, font ressortir qu'ils doivent conserver la possibilité d'améliorer leurs armements pour atteindre le degré de perfectionnement des grandes puissances, car ce sont précisément les petites puissances qui ont besoin de chercher dans la qualité matériel une force qu'elles ne peuvent attendre de l'importance de leurs escadres.

Bref, la proposition Pephan adoptée par quelques puissances est rejetée par la plus grande partie comme trop vague, et comme n'étant, somme toute, qu'un trompe-l'œil destiné à égarer l'opinion.

---

1. Séance du 31 mai. La discussion est reprise le 5 juin (4e séance).

M. Scheïne rentre alors en scène avec ses dispositions précises mais techniques. A nouveau on ne s'entend pas et ce mouvement de balancier entre le vague trop dangereux et le précis trop compliqué, aboutit, comme pour la première sous-commission, en matière de fusils, à renvoyer la question à une étude ultérieure des gouvernements et à une conférence à venir (1).

b) *Torpilleurs-sous-marins et navires à éperon.* — Ici, la discussion fut dépouillée d'artifice. L'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, le Japon n'ont pas de sous-marins, ils sont tout prêts à consentir à l'interdiction. La France a *le Gustave Zédé* et *le Nerval*, les États-Unis en construisent également ; ils ne peuvent donc y consentir. Mais ce n'est pas là toutes les faces du problème. Le capitaine Mahan (États-Unis) fait remarquer que toutes les inventions nouvelles ont toujours paru cruelles et lâches au moment de leur invention, ainsi en était-il des armes à feu au moyen âge, ainsi en est-il actuellement des sous-marins, sans qu'on puisse en réalité voir en quoi ces engins diffèrent en cruauté des torpilles ou du canon. L'amiral Pephan insista sur le caractère définitif des sous-marins, et les délégués des petites puissances, estimant que cet engin était destiné à devenir l'arme

1. Quatrième séance de la sous-commission.

du faible, demandèrent pourquoi l'on en restreindrait l'usage. Ainsi présentée, la question était jugée, et le sort de la flotte sous-marine était lié à celui de la flotte aérienne et, sans doute, en ce qui concerne la France, n'y a-t-il pas lieu de le regretter.

Vint ensuite la question des navires à éperon. Sur ce point il n'y avait guère à invoquer que des questions d'humanité et peut-être d'archéologie, il paraît inutile d'y insister car l'économie n'était pas en jeu.

La commission, dans sa séance du 30 juin, se borna à enregistrer les conclusions de sa deuxième sous-commission, et de renvoyer à l'étude des gouvernements la question technique des canons de marine. Il n'y fut pas question des sous-marins, mais la commission vota, à une grosse majorité, l'interdiction des projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants. Le capitaine Mahan fit remarquer qu'il ne considérait pas comme beaucoup plus cruel d'asphyxier les gens que de les noyer, mais la commission passa outre, et n'ayant rien pu faire pour limiter les armements, voulut au moins avoir l'air de faire quelque chose d'humanitaire (1).

Nous avons insisté sur ces discussions, en quelque

---

1. V. les troisième et quatrième séances de la commission, 22 et 23 juin 1899.

sorte préliminaires, à la réduction proprement dite des armements, parce qu'elles sont, croyons-nous, absolument topiques. Les points spéciaux qui avaient été détachés du problème général, l'avaient été, parce que c'était sur eux que l'on comptait pour pallier un échec à peu près fatal. Or sur ces questions secondaires, aucun résultat, si léger soit-il, ne put être obtenu. De la mêlée des ambitions, des méfiances, des subtilités, il ne sortit rien de positif, rien de pratique. Que pouvait-on espérer de la discussion du point capital, c'est-à-dire du principe de la réduction des effectifs et des budgets ? Tout ce que nous venons de constater, tous les obstacles que les délégués n'ont pu vaincre, vont fatalement se retrouver à présent, et à un degré infiniment plus aigu. Tout ce que les représentants des puissances pourront faire, ce sera de maintenir la discussion dans les bornes d'une entière courtoisie diplomatique en voilant, comme ils l'ont déjà fait, sous des paroles de courtoisie et d'humanitarisme, leurs vrais sentiments, d'ailleurs fort respectables, de patriotes, et les instructions, d'ailleurs fort prudentes, que leur ont données les gouvernements responsables.

SECTION III

Les Discussions au sein de la conférence (*Suite*)
La Question principale

C'est le 23 juin (1) que s'ouvrit la discussion sur le premier thème de la circulaire Mourawief, la limitation des effectifs et des budgets. Les deux sous-commissions se sont fondues au sein de la commission. M. Beernaert, qui n'hésite pas à reconnaître que la commission est en face de la tâche la plus difficile, constate aussi qu'elle est « la plus sainte ».

« La matière est difficile, et il serait impossible d'en exagérer l'importance, car la question de la paix armée n'est pas seulement liée à celle de la richesse publique et du progrès sous sa forme la plus haute, mais aussi de la paix sociale. Raison de plus pour que l'on donne à nos discussions des bases nettes et formelles. » Et pour ces précisions, l'éminent homme d'État belge passe la parole à M. de Staal, le président de la Conférence qui, lui aussi, estime que le moment est assez solennel et la question assez importante pour intervenir personnellement.

M. de Staal commence par retracer les antécédents de la conférence, et indiqué que le point où l'on est

1. Quatrième séance de la commission, *op.* et *loc. cit.*

en constitue véritablement le nœud. Il indique ensuite que le gouvernement russe, afin d'obtenir un accord, a fait de larges concessions. « C'est pour cette raison que je vous prie de porter toute votre attention sur les propositions que MM. les délégués techniques de Russie vont développer devant vous : vous verrez que ces propositions constituent véritablement un minimum... Il ne s'agit pas de procéder à un désarmement. Ce que nous souhaitons, c'est d'arriver à une limitation, à un temps d'arrêt dans la marche ascendante des armements et des dépenses. Nous le proposons dans la conviction que si l'accord s'établit, on verra un mouvement en sens contraire s'accentuer peu à peu : l'immobilité n'est pas du domaine de l'histoire, et, si pendant quelques années nous avons pu garder une certaine stabilité, tout porte à croire que la tendance bienfaisante à la diminution des charges militaires pourra s'affermir et se développer... mais nous n'en sommes pas encore là. Pour le moment nous ne tendons qu'à la stabilisation, pour un terme à fixer, des effectifs et des budgets militaires. »

Ainsi ce n'est même plus à proprement parler de diminution des armements, il ne s'agit plus ici de la doctrine de Lorimer ou de Dudley-Field, que l'on pourrait appeler les « proportionnalistes » et selon laquelle les puissances pourraient, sans modifier leurs situations respectives, lorsqu'elles sont à 6

contre 6, se réduire à 3 contre 3. Il ne s'agit d'aucune réduction, mais du simple maintien de la situation actuelle, telle qu'elle est, la limitation vise l'avenir, et non plus le passé ni le présent. Nous voilà loin de la seconde circulaire Mouravieff qui, elle, visait nettement une réduction des effectifs et des budgets (1).

Pourtant les apôtres de la proposition craignent que le terrain se dérobe encore. On appelle à la rescousse l'éloquence du général den Beer Portugaël qui, pessimiste, prédit la ruine fatale des États militaires, puis optimiste, ajoute : « Je n'ignore pas toutes les difficultés qui existent, mais nous autres militaires, nous savons qu'il n'y en a pas d'insurmontables. Le colonel Gilinsky lui succède. »

Son discours reproduit les thèmes connus des dépenses improductives, et des contradictions de la paix armée. Il devient ensuite plus insinuant, lorsqu'il indique le caractère anodin de la proposition russe. Une stabilisation, mais n'est-elle pas déjà réalisée dans beaucoup de pays où le budget de la guerre n'est pas annuel ? Et la Russie demande-t-elle autre chose qu'un accord de durée limitée, très limitée ?

« Nous ne vous proposons, dit-il, rien de nouveau. La fixation des effectifs et des budgets de la guerre

1. V. ci-dessus p. 40.

se pratique depuis longtemps dans quelques pays. Ainsi en Allemagne, il y a le septennat, c'est-à-dire que le total des troupes, en temps de paix, est fixé pour cinq à sept ans. En Russie, le budget de la guerre est ainsi fixé pour cinq ans. Il s'agit donc de procédés connus... il s'agit de les adopter, *à titre d'essai, pour un temps plus court si vous voulez.* Il n'y a ici de nouveau que la décision, le courage de constater et de dire qu'il est temps de s'arrêter... »

On ne saurait être plus conciliant, et le colonel insiste à plusieurs reprises, pour bien faire saisir sa pensée : « Il ne s'agit absolument pas de déterminer le total des troupes...; mais uniquement de ne pas l'augmenter pendant un certain temps, à titre d'essai... Il n'est pas question de mettre des entraves aux gouvernements dans l'organisation de leurs troupes, d'empêcher la création de nouvelles unités... Quant à la réduction des effectifs, *je vous prie*, Messieurs, *d'oublier complètement ce second thème...* il ne serait possible de le discuter que dans le cas où l'entente se ferait sur le premier... et même dans ce cas la discussion de ce second thème ne serait dans cette conférence que théorique... échange d'idées qui serviraient... pour étudier ces questions... peut-être dans une des conférences suivantes... »

Et pensant avoir rassuré toutes les inquiétudes, le délégué russe indique les moyens de réaliser la stabilisation indiquée, tout en se déclarant prêt à admettre

toutes les autres suggestions que d'autres puissances pourraient présenter.

Ses propositions sont les suivantes :

1° Établissement d'une entente internationale pour un terme de cinq ans, stipulant la non augmentation du chiffre actuel des effectifs de paix des troupes entretenues dans les métropoles ;

2° Fixation, en cas de cette entente, s'il est possible, du chiffre des effectifs de paix des armées de toutes les puissances, non compris les troupes coloniales ;

3° Maintien pour le même terme de cinq ans, du montant du budget militaire actuellement en vigueur.

De son côté le capitaine de frégate Schénie dépose des propositions parallèles en ce qui concerne les armements navals :

« Accepter le principe de fixer, pour un terme de trois ans, le montant des budgets de la marine avec l'engagement de n'en pas augmenter le total pendant cette période triennale, et l'obligation de faire connaître à l'avance pour la dite période :

1° Le total des tonnes des vaisseaux de guerre qu'on se propose de construire, sans préciser les types mêmes des bâtiments ;

2° Le nombre des officiers et des équipages de la marine ;

3° Les dépenses pour les travaux des ports tels que forts, bassins, arsenaux, etc...

Il y a dans la façon dont ces propositions sont présentées toute une tactique. La question, au fond identique, est présentée sous ses deux aspects, terrestre et maritime, pour que les délégués puissent voter dans l'un des domaines tout en s'abstenant dans l'autre. La stabilisation est ici de trois ans, là de cinq ans, pour que, si le premier terme paraît trop long, on puisse se rallier au second. On peut également remarquer que les articles 1 et 2 semblent se répéter dans les propositions du colonel Gilinsky, mais le premier vise le principe, et le second l'application, afin que l'on puisse donner au premier une approbation toute de façade tout en se refusant à prendre l'obligation précise que le deuxième seul implique. Autrement dit, la combinaison des deux articles permet de dire à la fois oui et non. Enfin la proposition visant à la fois les budgets et les effectifs, les puissances peuvent à leur gré s'engager sur l'un des deux chefs et garder leur liberté sur l'autre (1).

Cependant tout cela ne peut pas suffire pour dissiper les soupçons. La proposition exclut les armées coloniales de la limitation. Le délégué russe explique que les colonies sont toujours en effet en danger, voire en état de guerre. Mais il ajoute que la Sibérie et la circonscription de l'Amour sont con-

1. Voir les explications données par le colonel Gilinsky à la 5e séance de la Commission le 26 juin 1899, *op.* et *loc. cit.*, p. 26.

si dérées par la Russie comme des territoires coloniaux et dès lors on se demande si la Russie ne veut pas lier les mains à ses voisins d'Europe, pour les avoir elle-même plus libres en Asie. Le colonel a beau insister sur le désintéressement du tzar qui consent à une limitation d'effectifs, alors que la Russie a un pourcentage de recrues de moitié moins fort que les autres puissances, l'impression première ne se dissipe pas.

En ce qui concerne les budgets, le colonel indique que la stabilisation ne vise que les budgets ordinaires « c'est-à-dire le budget nécessaire pour l'entretien des troupes existantes... mais du tiga's lipuanb changement complet de canons ou de fusils, ainsi que de la reconstruction de places fortes... ces sommes-là sont demandées par les gouvernements de tous les pays en dehors des budgets extraordinaires... « et pour les budgets extraordinaires la limitation n'interviendra pas. Dès lors on se prend à penser qu'il suffira d'un simple jeu d'écritures budgétaires pour se libérer de toute obligation ; de même que dans les pays où l'unité budgétaire n'existe pas, le budget extraordinaire sert à dissimuler des dépenses ordinaires, de même ici, les pays dont la comptabilité publique est la moins stricte pourront donc indirectement faire des armements extra-conventionnels au détriment de ceux que leur sincérité financière obligera par contre-coup à respecter leur obligation internationnale.

Aussi l'opposition sur le principe même de la proposition se dessine-t-elle immédiatement, et c'est encore l'Allemagne qui la mène « en toute franchise et sans aucune arrière-pensée », proclame le colonel de Schwarzoff, ce qui prouve qu'il était au moins possible qu'on lui supposât quelqu'arrière pensée. Il commence par rassurer l'assemblée sur la fatalité inéluctable d'une faillite des gouvernements, amenée par les armements croissants, et il le fait avec une verve qui n'est exempte ni d'ironie, ni même de quelque provocation : « Je ne crois pas qu'il y ait parmi mes honorés collègues, un seul prêt à concéder que son souverain, son gouvernement soient en train de travailler à la perte de sa patrie... Quant à l'Allemagne je puis complètement rassurer ses amis et dissiper leurs bienveillantes angoisses. Le peuple allemand n'est pas écrasé sous le poids des charges et des impôts, il n'est pas entraîné sur la pente de l'abîme, il ne court pas à l'épuisement et à la ruine. Bien au contraire, la richesse privée et publique augmente, le bien-être commun, le *standard of life* s'élève d'une année à l'autre. Quant au service obligatoire qui est intimement lié à ces questions, l'Allemand ne le regarde pas comme un fardeau pesant, mais comme un devoir sacré et patriotique à l'accomplissement duquel il doit son existence, sa prospérité et son avenir. »

Et cette petite leçon donnée, le colonel passe à la critique serrée des propositions russes.

Tout d'abord on ne saurait examiner à part et isoler la question des effectifs, elle est liée à mille autres, le degré d'instruction publique, la durée du service actif, les cadres, les périodes d'instruction, la distribution des corps de troupes, les réseaux des chemins de fer, le nombre et la situation des places fortes, les frontières. « Dans une armée moderne tout cela se tient et forme en son ensemble la défense nationale que chaque peuple a organisée d'après son caractère, son histoire, ses traditions... Je crois qu'il serait très difficile d'opposer à cette œuvre éminemment nationale une convention internationale (1).

En présence des deux thèses, l'attitude se dessine. Les délégués hollandais piqués de l'attitude ironique du colonel de Schwarzoff soutiennent avec ardeur les propositions russes ; le ministre de Bulgarie prononce un discours poétique en leur faveur, oubliant sans doute que son pays entretient la plus grosse armée des Balkans ; le délégué de Serbie s'associe à

1. Il ajoute même que le quinquennat militaire allemand, dont le colonel Gilinsky a tiré argument, serait au contraire une raison pour l'Allemagne de s'abstenir, puisque le délai international de cinq ans ne concordait pas avec le délai national, et qu'en outre le quinquennat ne prévoit pas une détermination fixe pour toute sa durée, mais au contraire une augmentation continue.

cette manifestation (1), d'autant plus que la Serbie qui se recueille a été récemment obligée de réduire d'un quart ses effectifs.

Cependant, malgré l'appel aux petites puissances qui, suivant M. Bourgeois, doivent être partisantes de la paix, il en est qui se déclarent ouvertement contre les propositions russes. Telle la Suède et Norvège, par l'organe du baron de Bildt, parce qu'elle n'a qu'une sorte de garde nationale, et veut reformer son armée, et M. de Bille, premier délégué du Danemark, déclare se rallier à sa façon de voir. De même M. Delyannis, ministre de Grèce, et pour cette même raison, qu'elle doit réorganiser son armée annihilée par la récente guerre avec la Turquie.

Ainsi les petits États eux-mêmes se dérobent, sous des prétextes divers, cependant que les grands refusent plus brutalement la discussion.

Il est remarquable, en effet, que tandis que sur les questions accessoires la discussion a été jusqu'aux moindres détails, ici, elle s'arrête à la surface, demeure volontairement superficielle.

Sans doute, la commission recomposée par la discussion générale, se sépare à nouveau aussitôt qu'elle est close, en deux sous-commissions techniques, mais celles-ci, après une discussion rapide

---

1. Dans la séance suivante, la sixième, du 30 juin, *eod. loc.*, p. 31.

en une ou deux séances, reviennent devant elle avec des rapports succincts constatant seulement l'impossibilité d'aboutir. Le rapport de la première sous-commission (budgets et effectifs de l'armée de terre) tient en quelques lignes (1) :

Les membres du comité chargé d'examiner les propositions du colonel Gilinsky quant au premier point de la circulaire du comte Mouravieff se sont réunis à deux reprises.

A l'exception de M. le colonel Gilinsky ils ont unanimement reconnu :

1° Qu'il serait très difficile de fixer, même pour une période de cinq ans, le chiffre des effectifs, sans régler en même temps d'autres éléments de la défense nationale ;

2° Qu'il serait non moins difficile de régler par une convention internationale les éléments de cette défense, organisée dans chaque pays d'après des vues très différentes.

En conséquence le comité regrette de ne pouvoir accepter la proposition faite au nom du gouvernement russe. La majorité de ses membres estime qu'une étude plus approfondie de la question par les gouvernements eux-mêmes serait à désirer.

Toujours la même formule d'impuissance, à laquelle la commission se rallie.

---

1. Sixième séance, p. 31.

Quant à la deuxième sous-commission technique, de compétence navale, chargée d'étudier les propositions Scheïne, elle n'a pas abouti davantage. Ici cependant les concessions russes avaient été plus débonnaires encore. Le capitaine Scheïne, après avoir constaté que le budget de la marine visé dans les propositions russes comprend le budget extraordinaire aussi bien que le budget ordinaire, et cette communication importante, que chaque puissance garderait une entière liberté, relativement au montant de la somme qu'elle s'engageait, pour un terme de trois ans, à ne pas dépasser.

Ainsi ce n'était même plus de stabilisation qu'il s'agissait, puisque chaque État co-contractant aurait pu déclarer jusqu'à quel maximum il entendait pouvoir élever son budget naval pendant la courte période pour laquelle il s'était engagé. Et la Russie, pour donner l'exemple, déclarait vouloir augmenter son budget de 10 o/o.

Comme on l'a signalé (1), ceci dépasse les bornes, car le résultat le plus clair des propositions de limitation des armements, c'est d'aboutir à leur augmentation. Malgré ce résultat paradoxal, le second comité se sépara sans avoir même pris de résolution. Le capitaine Scheïne fit un effort désespéré pour sauvegarder une dernière possibilité d'entente. Ayant

1. De Lapradelle, *op. cit.*, p. 26.

constaté que « quelques délégués entrevoient une possibilité d'accepter en principe les propositions russes, mais doivent attendre pour se procurer définitivement les instructions de leurs gouvernements », il demande à la première commission de vouloir bien attendre l'arrivée de ces instructions avant de clôturer ses travaux par un vote définitif. Mais la Commission ne se fit pas les mêmes illusions, et trouvant inutile de perdre encore du temps, clôtura la discussion en renvoyant sur ce chef comme sur tous les autres la question de la stabilisation à l'étude des gouvernements et à la discussion d'une conférence ultérieure.

SECTION IV

La Proposition Bourgeois et les accords de la conférence

Le rapport de la première commission à la Conférence plénière n'aurait pu être que négatif, et l'échec de la conférence tout entier n'aurait été que trop patent, si le premier délégué de France, M. Léon Bourgeois, n'était intervenu, dans la double pensée de pallier la faillite aux yeux de l'opinion, et d'adoucir la déception dans l'esprit du tzar et de nos alliés russes.

La proposition, et la façon dont elle fut présentée étaient d'une habileté consommée :

« J'ai lu attentivement, dit-il, le texte des conclusions adoptées par le comité technique. Ce texte indique avec beaucoup de précision et de force les difficultés qui s'opposent actuellement à la conclusion d'une convention internationale pour la limitation des effectifs... Mais la commission a le devoir de considérer d'un point de vue plus général et plus élevé le problème posé... Elle ne veut certainement pas se désintéresser de la question de principe posée devant le monde civilisé par l'initiative généreuse de Sa Majesté l'Empereur de Russie. Et il me paraît nécessaire qu'une résolution complémentaire soit adoptée par nous pour manifester plus nettement le sentiment... qui doit nous faire souhaiter à tous que l'œuvre entreprise ne soit pas abandonnée.

Cette question de principe se résume en termes fort simples : la limitation des charges militaires qui pèsent sur le monde est-elle désirable ?

Posé ainsi le problème n'en était plus un, et l'appel à l'union qui terminait le discours de M. Bourgeois ne pouvait réunir que d'unanimes applaudissements.

En conséquence la commission adopta à l'unanimité la rédaction suivante :

« La Commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroisse-

ment du bien-être matériel et moral de l'humanité. »

Il ne restait plus à la première commission qu'à présenter son rapport à la conférence plénière pour lui faire entériner les maigres résultats auxquels elle était parvenue. Cette cérémonie eut lieu dans la sixième séance plénière de la conférence, le 21 juillet 1899 (1).

Par suite, les seuls résultats des discussions de la première Conférence de La Haye, que consacre l'Acte final, en ce qui concerne la limitation des armements, si l'on néglige la convention concernant les balles dum-dum qui ne peut, pensons-nous, passer pour une limitation véritable, sont les suivants :

1° La déclaration concernant l'interdiction de lancer des projectiles et des exposifs du haut des ballons ainsi conçue :

« Les puissances contractantes consentent, pour une durée de cinq ans, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux » ;

2° La déclaration concernant les explosifs asphyxiants ainsi conçue :

« Les puissances contractantes s'interdisent l'em-

---

1. *Op. cit.*, 1re partie, p. 55 et suiv. Le rapport ne faisant que présenter succinctement les explications ci-dessus données, il nous a paru inutile de le rapporter ici en tout ou partie.

ploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ».

3° La résolution suivante adoptée à l'unanimité :

« La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèse actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

4° En conséquence, parmi les six vœux émis par la Conférence, les deux suivants :

3° La Conférence émet le vœu que les questions aux fusils et aux canons de marine, telles qu'elles ont été examinées par elle, soient mises à l'étude par les gouvernements, en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres.

4° La Conférence émet le vœu que les gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et les budgets de guerre.

Tel fut le résultat du grand effort que fit en 1898 le monde civilisé pour secouer le fardeau des armements continuellement progressifs. On avouera qu'il est mince et que les populations ne sauraient en ressentir un grand soulagement, et que la déconvenue des pacifistes était légitime.

Faut-il en faire grief à la Conférence. Nous ne le croyons pas. La bonne foi des délégués, leur bonne

volonté furent manifestes, mais contre les lois naturelles il n'est pas de force humaine qui vaille, et nous voudrions maintenant démontrer qu'il n'y a eu qu'une illustration du vieux proverbe : à l'impossible, nul n'est tenu.

CHAPITRE IV

Le Problème de la limitation des armements

Le problème de la limitation des armements paraît en effet insoluble, il se heurte du moins à des difficultés qui, dans l'état actuel des relations internationales et étant donné la psychologie non seulement des différents gouvernements mais des populations elles-mêmes, semblent insurmontables.

PREMIÈRE SECTION

Les Systèmes

A. — *L'Arrêt des armements*

Le moyen le plus simple auquel on songe tout d'abord, et c'est bien à celui-là que s'était finalement arrêtée la Russie, c'est l'arrêt des armements. Chacun s'engagerait à rester où il en est, au point de vue des effectifs et des budgets. Pourtant ceci est inac-

ceptable, pourquoi? parce que l'effet ne serait pas identique pour toutes les nations. Comme on l'a fort exactement remarqué (1) : « Limiter les forces militaires à un moment donné, c'est consacrer définitivement la prépondérance du plus fort à ce moment. »

C'est ainsi par exemple que si, en 1857, on avait adopté la stabilisation de l'armement maritime, la France aurait eu une supériorité sur l'Angleterre, par le seul fait qu'elle venait de lancer un cuirassé, *la Gloire*, le premier qui eût été construit.

Si la mesure eût été prise en 1866, elle eût eu sur la Prusse cet immense avantage de posséder des fusils chassepots et des canons à âme rayée, au lieu de fusils à aiguille et de canons à âme lisse.

La même chose se fut produite en 1898 pour les sous-marins, la même chose peut-être à notre époque pour les aéroplanes.

De même à l'heure actuelle les États-Unis possèdent le plus puissant Dreadnought connu, l'arrêt brutal leur donnerait peut-être une supériorité indéfinie, si vraiment l'avenir est aux grosses unités, c'est pourquoi il est impossible d'admettre l'opinion que M. Roosevelt exprimait en 1907, avant la seconde conférence de La Haye, lorsqu'il disait que

---

1. Cloarec, *le Nouveau programme naval* (*Ligue maritime*, octobre 1906).

la proposition de limiter le tonnage des navires était la seule acceptable.

Ainsi l'arrêt pur et simple, le *statu quo* brutal n'est pas possible.

Les nations qui ont l'espoir d'améliorer dans l'avenir leurs forces militaires ne peuvent, je dirais ne doivent pas y consentir. Sans doute, on peut, comme le font les Russes, admettre la possibilité d'améliorer l'armement, de modifier la composition de leurs troupes, etc... etc... Mais alors ce serait les mieux armés qui ne consentiraient pas à se laisser rejoindre. En outre, si l'on paraîtfaire une distinction entre « modification » et « amélioration » ou « augmentation », c'est une distinction verbale, théorique, qui en pratique peut soulever et doit soulever les pires difficultés. C'est à cette difficulté qu'on s'est heurté à La Haye, en discutant la question des fusils, et en cherchant à distinguer le « type nouveau » du type modifié. Lorsque la question s'élargit et qu'il s'agit de limitation générale, la difficulté s'amplifie, se multiplie, considérablement revêt une gravité toute nouvelle.

Autre inconvénient. L'arrêt des armements serait une duperie pour les nations prospères. Celles dont la natalité augmente rapidement ne pourraient profiter de cet avantage pour incorporer plus de conscrits, celles dont la richesse s'accroît ne pourraient pas profiter de cet accroissement pour s'armer plus

et mieux. C'est aller contre nature, car il est fatal que les peuples comme les individus mettent à profit les avantages que la nature leur donne, et il est parfaitement oiseux de leur demander le contraire. C'est une abnégation à laquelle peuvent consentir des individus épris de sainteté, non des gouvernements pénétrés de leurs devoirs.

Nous ajouterons, avec M. de Pressensé (1), que ce système serait encore à rejeter parce qu'il est contraire au progrès « en mettant une borne à l'esprit d'invention humaine ». On peut regretter de voir les inventeurs appliquer leur intelligence aux moyens de destruction, mais il est impossible de nier que souvent leurs conquêtes sont à deux fins et servent la civilisation, contribuent au bien-être, en tant qu'elles contribuent à augmenter les moyens de guerre.

B. — *La Limitation proportionnelle*

La stabilisation écartée, on a songé à un autre procédé, qui au point de vue logique est d'apparence plus séduisante : la réduction proportionnelle.

Le raisonnement est facile, et il a été présenté,

---

1. *J. off.*, Chambre. Débats. Séance du 6 juin 1907.

croyons-nous, avec le plus de force par Lorimer (1). Lorimer part de la constatation à laquelle nous venons nous-même d'être amené :

1° « Aucun État libre ne consentira à un changement quelconque dans sa situation vis-à-vis d'autres États, si ce changement doit avoir pour effet, soit de diminuer sa force défensive, soit d'entraver son développement futur. »

Et le savant auteur explique sa pensée : « Ce n'est pas par une négociation pacifique que l'on pourrait aboutir, soit à modifier le *statu quo*, soit à redresser la balance des forces. Pour altérer sous ce rapport les conditions existantes, il ne faudrait rien moins qu'une guerre, ou l'action graduelle de ces causes de progrès ou de décadence qui échappent à tout contrôle humain immédiat. Si notre objet est de diminuer les chances de guerre, il nous faut accepter l'équilibre établi, si instable ou si peu satisfaisant qu'il puisse nous paraître. »

2° « Si la proposition qui précède est exacte, il en résulte que nos efforts dans le sens du désarmement doivent inévitablement se rattacher au principe de la proportionnalité... Si l'on agit d'après ce principe, quelle que soit la réduction absolue à opérer sur

---

1. Lettre à M. Robin Jacquensyres, sur sa proposition à l'Institut de droit international (V. ci-dessus, p. 39). *Revue de droit international*, 1887, p. 472, et déjà dans le volume de 1885, p. 50.

l'effectif d'un État, sa situation relative vis-à-vis des autres États demeurera la même. »

Et Lormier prend un exemple : « L'état de défiance mutuelle où vivent la France et l'Allemagne... est pour le moment irrémédiable et aucun pouvoir sur terre ne pourra persuader à l'un des deux États d'accorder à l'autre le moindre avantage sur lui... Mais aucun d'eux n'a quelque motif d'augmenter les charges de l'autre, tandis qu'il a tous les motifs de diminuer ses propres charges. S'ils peuvent maintenir leurs situations relatives en réduisant leurs armements aussi bien qu'en continuant à les accroître, il ne semble pas qu'il faille désespérer de les amener à choisir la première alternative. »

Oserons-nous dire que cette démonstration ne semble nullement convaincante, et pèche au contraire par la base?

La réduction proportionnelle a, en effet, le même défaut que le statu quo. Elle suppose que les États les plus faibles accepteront leur situation et abandonneront tout espoir de rattraper leurs concurrents, et cette hypothèse est parfaitement chimérique. Lormier ne s'est pas souvenu qu'il n'avait pas dit seulement: « Aucun État libre ne consentira à un changement dans sa situation, si ce changement doit... diminuer sa force défensive ; mais qu'il ajoute « ou entraver son développement « futur ». Or si faible qu'on soit, on espère toujours dans l'avenir, et

c'est cet avenir que vient anéantir la réduction proportionnelle.

En outre, elle se heurte à des impossibilités de fait. A supposer la proportionnalité établie à un moment donné, qui peut garantir qu'elle se maintienne ? Il faudra alors la compliquer par la fixation du chiffre des budgets et des effectifs, et imposer l'immobilité, l'unification des procédés militaires, sans quoi toute amélioration et toute diminution chez l'une des puissances devrait amener un changement correspondant et proportionnel chez toutes les autres. On voit la complication, les difficultés, ou plutôt la chimère.

Un troisième groupe de procédés surgit alors, dont l'idée commune serait, en abandonnant tout terme de comparaison en relation avec le stade actuellement atteint par les armements, de chercher un criterium à l'entraînement des armements, soit dans les possibilités, soit dans les nécessités des États.

C. — *La limitation selon les possibilités*

Ici, chaque État ne devrait avoir que des effectifs en rapport avec sa population, que des budgets de guerre proportionnés à l'état de ses finances. Mais qui va déterminer ces possibilités, une convention

internationale ? Sur quelle base ? En matière d'incorporation des recrues les possibilités ne correspondent nullement au chiffre de la population. Il faut faire entrer en ligne de compte une quantité d'autres facteurs : facteurs physiques, l'état sanitaire et le degré de vigueur de la population ; facteurs économiques : l'état industriel, agricole, pasteur, sédentaire, urbain, rural de cette population ; chacun sait que les ouvriers ne sont pas d'aussi bons soldats que les laboureurs, et que les populations urbaines fournissent moins de recrues incorporables que les campagnes. Facteurs psychologiques : telle population peut être réfractaire au service militaire, telle autre militariste et enthousiaste. Facteurs intellectuels : une société instruite, habituée à la décision, imaginative, industrieuse, fournira des soldats dont l'emploi sera infiniment plus facile et plus utile que telle autre ; cette autre pourra l'emporter par l'esprit de discipline ou d'abnégation, etc., etc...

On le voit, le chiffre de la population n'est pas un terme de comparaison suffisant, le nombre est idéal, immuable, objectif, l'individu est vivant, infiniment varié ; l'homme n'est pas un numéro, celui-ci n'égale pas celui-là, et en cette matière on ne peut pas poser : 100 = 100.

A côté des possibilités en hommes, se placent les possibilités en argent. Ici encore aucune précision

possible, aucune détermination préalable qui ne puisse être contestée.

D'abord comment évaluer avec exactitude la richesse d'un pays? Lorsque l'on consulte les économistes, on n'en trouve guère qui soient d'accord.

En outre, la fortune n'est pas tout, il y a le crédit. Outre l'argent que l'on a, on peut se servir de celui qu'on emprunte, et qui peut assigner une limite au crédit d'un État ? Les prêteurs seuls, c'est-à-dire la Bourse, mais la cote ne varie-t-elle pas avec les événements, les tendances et les événements journaliers ?

Songera-t-on à établir une proportion entre le chiffre des impôts et le pourcentage du budget de la guerre ? Il faudrait alors savoir jusqu'à quel point la charge fiscale peut être augmentée, rechercher si les impôts rentrent ou non facilement ; ou encore faire intervenir des facteurs psychologiques, en se demandant si le contribuable est passif ou résigné, ou au contraire méfiant, soupçonneux, économe de ses deniers.

Enfin et surtout, en ce qui concerne les possibilités, il convient de déclarer hautement que les États en sont seuls juges. De quel droit vient-on leur dire : vous ne pourrez dépenser que cette somme, incorporer que tel contingent ? S'il leur plaît de s'imposer des sacrifices ; de faire appel au patriotisme pour obtenir les plus grands sacrifices de la population,

de rogner pour assurer la défense nationale, sur les autres chapitres du budget, de quel droit viendrait-on les en empêcher ? Un seul prétexte est ici défendable, en ce qui concerne la limitation de la souveraineté, c'est celui de l'inutilité. Les États ont consenti à l'admettre déjà depuis 1868, en ce qui concerne les armes inutilement cruelles. De même ici pourrait-on dire : « N'armez que dans les limites de la nécessité, tous les armements inutiles sont une charge superflue que vous imposez aux peuples, procédez à une réduction conventionnelle sur la base de ce qui vous est strictement nécessaire pour faire face à toutes les éventualités. Ce sont là les systèmes fondés sur les nécessités.

D. — *Limitation selon les nécessités*

Mais ici encore surgissent aussitôt de multiples complications.

Une première distinction va devoir être faite entre les peuples colonisateurs et les autres. Nul doute qu'il ne faille une armée plus nombreuse aux premiers, et surtout une flotte plus considérable avec des points d'appui nombreux. Peut-on croire que les autres États vont admettre la constitution de ces forces coloniales en surplus, et courir le risque que cette puissante marine, cette armée toujours sur le

pied d'activité puisse venir à un moment donné servir d'appoint inattendu aux troupes métropolitaines ? Ou bien va-t-on imposer aux puissances coloniales l'obligation de ne pas se servir en Europe de l'armée qu'ils auront à leur disposition. Inutile de dire que tout engagement de ce genre serait par avance condamné à une violation certaine. Ajoutons enfin qu'il faudrait s'entendre sur la signification du mot colonies, et la discussion qui s'est élevée sur ce point au sein de la Conférence à propos des territoires asiatiques russes, suffit à montrer que ce n'est pas toujours aussi facile qu'on pourrait le croire. Il est des États qui parlent de colonisation à l'intérieur : les États-Unis, les Républiques Sud-Américaines ont à compter avec les tribus indiennes, faudra-t-il tenir compte de ce facteur, et élaborer un plan de limitation, comportant à côté de l'armée destinée aux opérations internationales, une armée destinée à la police nationale. Alors la Russie réclamera une augmentation d'effectifs du chef de la Finlande, l'Allemagne du chef de la Pologne, l'Angleterre du chef de l'Irlande. La Convention internationale va ainsi se trouver devenir la charte de toutes les oppressions et de toutes les tyrannies, sans compter que cette fois encore il faudra touver le moyen « théorique » d'empêcher la fusion entre les deux ordres de force.

Allons plus loin, et pour rester dans le domaine

interne, les États où les classes révolutionnaires sont actives, remuantes, vont-ils se trouver autorisés à réclamer un supplément d'effectifs et de budget, sous prétexte de grèves, d'agitation, d'émeutes ? Poser la question c'est voir qu'il est impossible de la résoudre.

Mais demeurons sur le terrain des nécessités de la politique extérieure, les problèmes à résoudre y sont déjà suffisamment complexes.

Quelles sont les nécessités de la défense ? Cela varie :

1° Avec l'étendue des frontières. Une nation qui doit se défendre de plusieurs côtés à la fois a nécessairement besoin de plus de troupes, de plus de forteresses, de plus de lignes stratégiques, etc... Mais l'étendue des frontières n'est pas tout, la nature doit aussi entrer en ligne de compte, les frontières maritimes ne nécessitent pas le même déploiement de forces, ni les mêmes défenses que les frontières terrestres, les frontières montagneuses coûtent moins à défendre que les frontières de plaine, etc., etc.

Ce n'est pas tout. Il importe beaucoup de savoir si les frontières séparent un État de voisins plus forts, ou plus faibles que lui-même.

Ce n'est pas tout encore, il convient de savoir quel est l'état des relations politiques entre ce pays et les voisins, car c'est de là que dépend la véritable nécessité des armements.

Le simple énoncé de ces différents facteurs montre l'impossibilité de les combiner pour un dosage des armements. N'y eût-il que les facteurs matériels, physiques, qu'il serait déjà à peu près impossible de les combiner et de les ramener à une unité de comparaison, mais presque fatalement il s'y mêle des facteurs politiques, incessamment changeants, l'appréciation des besoins de la politique d'un pays, fonction de la politique de tous les autres, la tentative demeure absolument chimérique. Pas plus en ce qui concerne les nécessités de la défense que les possibilités de l'effort à faire, les États ne sauraient se lier, parce qu'il n'y a aucune commune mesure possible, ni aucune limitation acceptable (1).

SECTION II

LES PROCÉDÉS

Serait-il possible d'imaginer une base théorique de limitation des armements, qu'il serait encore impossible d'en réaliser l'application dans les faits. Sur ce point la démonstration est plus évidente

---

1. V. Tardieu, la Conférence de La Haye, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1907.

encore que sur le précédent, et les débats de La Haye l'illustrent suffisamment.

A.— *Effectifs*

Inutile d'insister ici sur les procédés arithmétiques, réduction d'un tiers, d'un quart, fixation d'un pourcentage du nombre des soldats, etc. (1) Tout cela est inadmissible comme ne répondant à aucune réalité naturelle, La proportion des incorporations est d'ailleurs beaucoup trop variable, elle va, nous l'avons vu (2), d'environ 2/1000 (États-Unis) au 120e (Russie) et au 60e (France). En outre tout cela suppose le service obligatoire, c'est-à-dire la nation armée, et il est des pays qui n'ont pas encore adopté ce système. Pour eux, le procédé n'est donc pas applicable, et peu importe dans ces conditions d'établir l'économie qui pourrait en résulter, et qui, au dire des économistes, serait de 700 millions environ pour une réduction d'un tiers des effectifs (3).

On a également pensé à une réduction de la durée du service actif. Le sacrifice demandé aux individus serait moindre, et en temps de guerre les armées seraient aussi nombreuses. En outre ici l'on

---

1. V. ci-dessus, p. 53.
2. V. ci-dessus, p. 54, chap. II.
3. D'Eichtal, *op. cit.*

n'aurait pas de fraude à craindre, car les gouvernements n'auraient pas le pouvoir d'aller contre la légalité et de garder sous les drapeaux les hommes libérables (1).

On fait remarquer que la France et l'Allemagne ont déjà en partie appliqué ce système, chacune n'ayant osé établir chez elle le service de deux ans que lorsqu'elle eût constaté qu'elle serait suivie par sa rivale.

L'exemple paraît assez forcé, en tout cas là encore les difficultés pratiques sont considérables. L'Allemagne n'a le service de deux ans que pour certaines troupes, nous avons encore pour la marine une durée de service théorique de cinq années. Les nécessités de l'instruction, qui varient avec chaque peuple, obligent sur ce point à laisser toute latitude aux gouvernements. L'exemple choisi, en en admettant la justesse, ne prouverait qu'une chose, c'est qu'il n'est pas besoin d'accord écrit pour réaliser une limitation du service militaire lorsque les événements la rendent réalisable.

Les mêmes considérations s'appliquent à la fixation proposée d'une limite d'âge pour le service, ou à la limitation de périodes d'instruction de la réserve ou de la territoriale.

---

1. De Pressensé, *op. cit.*

B. — *Budgets*

Suivant M. de Pressensé « ce serait un moyen sûr d'obtenir une réelle égalité d'efforts, et aussi d'arrêter l'effroyable coulage qui perd la substance de tant d'États ». L'argent en effet est le nerf de la guerre.

Mais quelle proportion adopter alors que certaines puissances dépensent 23 o/o de leur budget, et d'autres plus de 33 o/o (1) ?

Comment déterminer également quelles sommes devront être consacrées aux dépenses économiques d'outillage, d'instruction, de prévoyance ? Cela varie avec le degré de civilisation, de chaque puissance, la conscience de cette civilisation, les aspirations ethniques, etc.

Qu'arrivera-t-il si des particuliers font don à l'État, soit d'argent, soit d'engins militaires, si des journaux ouvrent des souscriptions, comme la conscription allemande pour les Zeppelin, comme le don d'un dirigeable fait à l'armée française par M. Deutsch? Faudra-t-il réprimer ces mouvements de patriotisme ? Il faut une bonne dose d'optimisme aux bâtisseurs de systèmes pour négliger *a priori* ces considérations.

D'ailleurs, une fois la convention conclue, nous l'imaginons, comment en assurer la réalisation ? La

1. Ci-dessus, p. 47, chap. II.

question de la sanction se pose ici avec plus d'acuité, mais elle se pose également pour les effectifs, et à elle seule elle est plus que suffisante, pour détruire tous les châteaux de cartes des combinaisons possibles.

C. — *Sanction*

Lormier (1) lui-même pose en principe: « 3° Nul État indépendant ne se soumettra à une ingérence dans l'administration de ses revenus ou dans ses autres affaires intérieures ». Et il ajoute:

« La manière dont il devrait être procédé à la réduction des armements, soit par la diminution de l'effectif... soit par l'abandon de forteresses, vaisseaux de guerre, etc... doit être laissée à la décision de chaque État... Tout ce à quoi nous pouvons aspirer c'est de les déterminer à s'entendre en vue d'une réduction uniforme des dépenses... » Ainsi le savant auteur reconnaît qu'il est impossible de trouver un moyen pratique de réduire les effectifs, parce que aucun contrôle n'est possible. Est-il possible, en effet, d'installer à demeure dans chaque État une commission de contrôle internationale qui aurait accès dans les manufactures, les casernes, les arsenaux,

---

1. *Op.* et *loc. cit.*

voire dans les bureaux du ministère de la Guerre. Il faudrait tout contrôler en effet : les fabrications d'armes qui peuvent être clandestines, les accumulations de matériel, les recensements qui peuvent être truqués pour procurer une augmentation du pourcentage des incorporations, les ordres d'appel qui peuvent être multiples ou réduits, etc., etc. Quel État souffrirait pareille ingérence, et s'il la souffrait, que resterait-il de son individualité, de sa souveraineté ?

Le jurisconsulte Laurence (1), envisageant la limitation des armements, a proposé l'établissement d'une convention composée des délégués des États neutralisés ou secondaires, moins suspects de vouloir prendre part aux luttes d'ambition ou de conquête. On créerait un bureau permanent en Suisse, et chaque année ils rendraient compte dans un rapport de l'exécution des engagements pris par les puissances. A qui connaît même superficiellement, l'espèce d'antagonisme sourd qui existe, et s'est manifesté à Bruxelles en 1874, à La Haye en 1899 et 1907 entre les petites et les grandes puissances, il est facile de voir tout ce qu'a de chimérique cette proposition. Si les petites puissances ne veulent pas de la loi des grandes, les grandes se refusent, et plus

---

1. Voir aussi Hanotaux, *la Conférence de La Haye et la limitation des armements. Revue hebdomadaire*, 8 juin 1907.

facilement encore, à subir la loi des petites. Laissons donc de côté ces projets.

Lormier, dans le passage que nous avons cité, semble croire que si le contrôle est impossible en ce qui concerne les armements, il se fait de soi-même en ce qui concerne les budgets. Cette illusion est plus forte que celle du professeur Laurence. Nous avons dit déjà combien la comptabilité occulte était chose aisée (1). Faudra-t-il donc songer également à une commission internationale chargée de contrôler non seulement la confection du budget dans les bureaux ministériels, mais le travail des commissions du budget parlementaire, et celui des Chambres elles-mêmes, pour passer ensuite au contrôle de l'exécution du budget, et cela non seulement au ministère de la Guerre, mais en réalité dans tous les départements.

Comme le fait très exactement remarquer M. de Lapradelle (2) : « La limitation des armements est-elle complète sans une limitation subsidiaire des armements par analogie ? A ce compte il n'est plus de budget qui échappe à la limitation : celui de l'Instruction publique, puisqu'il améliore les connaissances du soldat ; celui des Travaux publics, puisqu'il améliore les voies de communication ; celui du

1. V. ci-dessus, p. 74.
2. *Op.* et *loc. cit.*, p. 31.

Commerce, puisqu'il améliore les équipages et les ressources de la marine marchande. De même qu'il y a une contrebande de guerre *ancipites voces*, il y a des budgets d'usage double : à quel régime se soumettre? A celui des budgets de guerre! Mais alors on paralyse l'autorité économique du pays. A celui des budgets de paix? Mais alors on rompt l'égalité des situations et l'équilibre des États au point de vue militaire. »

Et comme le fait ensuite si exactement remarquer la suite de ce passage, le résultat fatal sera de provoquer toutes les défiances, de substituer à un état d'observation ouverte entre les puissances un état de suspicion sournoise, c'est-à-dire en voulant augmenter les chances de paix, d'accroître les motifs de guerre : notamment par l'abus de l'emploi de la clause *rebus sic stantibus* que les États seront tentés de faire jouer pour dénoncer la convention à chaque fois qu'ils croiraient constater chez leurs voisins un accroc à cette convention.

D'ailleurs, le danger est plus grand encore, si le contrôle existe, car à qui remettra-t-on le pouvoir de décision que les observations de la commission pourraient rendre nécessaire? On ne peut lui attribuer une autorité sans appel, car ce serait mettre à néant la liberté des États, ceux-ci doivent pouvoir discuter ses conclusions. Devant qui? Faudra-t-il instituer un tribunal *ad hoc* analogue à la Cour des

prises? Ira-t-on devant la Cour d'arbitrage, mais alors c'est l'arbitrage *obligatoire* institué en une matière si importante, si grave, qu'il semble chimérique d'y compter lorsqu'on se souvient de l'impossibilité où l'on s'est trouvé de faire admettre à certains États l'obligation de recourir à l'arbitrage, même pour des objets absolument mesquins, tels que les successions de marins décédés ou l'assistance judiciaire.

D'ailleurs, ce ne serait pas tout encore. Il faudrait prévoir ici des résistances. Si les sentences arbitrales sont d'ordinaire acceptées et exécutées sans résistance, c'est d'abord qu'elles ont été prévues et acceptées d'avance dans le compromis (puisqu'il s'agit d'arbitrage facultatif), c'est ensuite que les États ne recourent à l'arbitrage que lorsque leurs intérêts essentiels et vitaux ne sont pas en jeu. Mais en notre matière, où ce qui est en jeu, ce sont les sûretés mêmes de l'existence,le droit à la vie, le pouvoir de conservation et de défense, il est à supposer qu'ils n'accepteraient pas une sentence, qu'à tort ou à raison, ils considéreront comme injuste ou dangereuse. En ce cas il faut songer à l'établissement d'une force armée pour les y contraindre, mais comment l'organiser? Tous les États se prêteront-ils à cette exécution quasi-fédérale, dont ils pourront faire sentir aujourd'hui les effets que demain ils seront exposés à ressentir. Quelle importance ne devra pas présenter cette armée internationale pour être vrai-

ment irrésistible, lorsqu'il lui faudra ramener à l'obéissance des puissances comme la Russie ou l'Allemagne? Et, dès lors, n'est-il pas à penser que l'on verra se reproduire ici ce qu'a tant de fois illustré l'exemple du saint Empire romain germanique, où les sentences du *Kammergercilet* pouvaient bien avoir quelque portée lorsqu'il s'agissait des petits princes, mais restaient lettre morte lorsqu'il s'agissait des plus puissants. Qu'il suffise de rappeler que Marie-Thérèse fit condamner Frédéric pour son invasion de la Silésie et qu'il ne semble pas que cette condamnation ait eu de résultat effectif. Qu'on ne se laisse donc pas aller à des imaginations chimériques. Les États-Unis d'Europe sont loin d'être une chose réalisée, ni même à notre sens, réalisable, et c'est cela, c'est une fédération du monde qu'exigerait la limitation des armements, sans qu'on puisse encore affirmer que ce total bouleversement de l'état politique et social actuellement en vigueur suffirait à la rendre réalisable, sans conflit et sans heurts.

Remarquons enfin, pour terminer, quelle contradiction est celle des poseurs et faiseurs de systèmes, qui n'hésitent pas, pour assurer la paix, à envisager la possibilité de guerres continuelles, et concluons de cet examen des procédés pratiques (?) d'assurer la limitation des armements que cette chimère présente non seulement des impossibilités, mais des dangers véritables.

SECTION III

Les Périls

Ces dangers apparaissent au point de vue national et international. Au point de vue national, parce qu'ils exposent un pays à jouer le rôle de dupe et à se mettre par une sorte de don guichotisme humanitaire aux mains des brigands,et à y faire aussi triste figure que le célèbre Hidalgo.

Voici, en effet, que les utopistes ayant constaté que les procédés proposés pour arriver à une limitation conventionnelle des armements sont chimériques, renoncent à cette limitation conventionnelle pour prêcher les limitations unilatérales, dans l'idée que l'exemple une fois donné se répandra par contagion. De même que les armements se sont faits peu à peu, de même ce n'est pas d'un seul coup qu'ils s'arrêteront, il faut que peu à peu on abandonne la course au clocher sans but définitif, qu'une nation mieux avisée s'arrête, puis reconnaissant qu'il ne lui en est arrivé aucun mal, restreigne ses armements, les autres suivront l'exemple, et les armements finiront pas s'évanouir, le mouvement une fois commencé ne pouvant que s'accélérer.

Il s'est trouvé en France plusieurs esprits, et même des esprits de bonne foi, pour nous conseiller

de jouer ce rôle, et de dire une fois de plus, « MM. les Anglais, tirez les premiers ». Entre autres, M. Naquet s'exprime ainsi : « Comment supposer dans notre siècle de lumière et de discussion, que quand les étrangers verront la France employer à des œuvres de vie les sommes économisées sur l'œuvre de mort, ils consentiront à mobiliser leurs forces pour étouffer ce centre de justice et de liberté ? » Ces paroles naïves et grandiloquentes rappellent sensiblement les étonnements de Victor Hugo lorsqu'il constatait que les Prussiens n'avaient pas hésité à saccager Strasbourg, à brûler la bibliothèque, à bombarder la « Ville lumière ». Il faut laisser ces étonnements aux poètes et ne pas oublier que la guerre est brutale, et la loi du plus fort peu scrupuleuse. M. Naquet ajoute : « Je voudrais lui (la France) voir jouer ce rôle sublime et je crains de la voir désertant sa mission, l'abandonner à quelque autre qui prendrait sa place comme étoile polaire du genre humain (1). » « Des mots », comme disait Hamlet, et des mots pernicieux. Il nous est impossible de croire que la France ait une mission de dupe, et force est de constater que pour jouer le rôle d'étoile polaire, il faut être isolée dans le ciel, n'avoir pas de voisins dangereux, et contempler les choses d'assez haut pour négliger les contingences. C'est sans doute ce que

1. Article de *la Dépêche de Toulouse* du 12 juillet 1905.

fait M. Naquet, sans avoir eu besoin d'ailleurs d'aller jusqu'à l'étoile polaire, il a dû s'arrêter dans la lune.

Dangereuses encore au point de vue national, ces tendances vaines à un désarmement impossible, lorsqu'elles font croire au grand nombre que l'heure est venue d'appliquer aux dépenses sociales de solidarité ou d'assistance les ressources inutilement gâchées.

C'est encore M. Naquet qui, à l'heure où se discutait la question des retraites ouvrières, évalue à 1.300 millions la somme nécessaire, somme qui ne peut être demandée à des contributions nouvelles, mais seulement à des économies sur les dépenses militaires (1). Il ajoute qu'on peut voter la caisse des retraites sans argent. « Le suffrage universel forcera le gouvernement à diminuer les dépenses militaires pour faire les réformes sociales. Ainsi le militarisme aura vécu et la cause sera la voie indirecte du désarmement. » Cette méthode se recommande autant par sa prudence financière que par sa prudence patriotique. Elle comprend en outre une pointe menaçante qui n'est pas sans saveur et qui montre à quelles folies on peut en effet entraîner le suffrage universel, lorsqu'on ne se fait pas scrupule de lui promettre l'impossible de surprendre la bonne foi ignorante des masses.

Malheureusement les utopies sont séduisantes, et

---

1. *Libres opinions* (*Floréal*, 29 mai 1904).

de telles idées, si pernicieuses soient-elles, font leur chemin. Ceux qui devraient avoir le souci le plus vif de sécurité de la défense nationale s'y laissent entraîner.

En 1903, M. Messimy, rapporteur du budget de la guerre, après une comparaison des divers budgets et effectifs, conclut que nous pouvons diminuer en France notre armement. Nous aurions, paraît-il, dépassé la limite au delà de laquelle un pays ne saurait aller sans ruiner les sources mêmes de sa richesse économique. Il ajoute qu'en faisant ces réductions d'effectifs et de dépenses, nous affirmerons notre politique pacifique, et que l'Europe suivra l'exemple que nous aurons donné (1). C'est toujours la même utopie, la même chimère. Le rapporteur conclut par la présentation d'un projet de loi tendant : 1° à modifier et à réduire l'armée métropolitaine ; 2° à en séparer l'armée coloniale qui deviendrait complètement autonome ; 3° à réduire, grâce à un meilleur emploi des ressources, les cadres, les effectifs et d'une façon générale, les charges militaires de la République. L'aboutissement serait une économie de 135 millions et de 135.000 hommes de moins sous les drapeaux.

En 1906, le même député fit adopter, à titre d'indication, par la commission du budget, une réduction, d'ailleurs insignifiante, de 100.000 francs sur les

---

1. *Journ. off.* Doc. parl. de la Chambre, 1903, n° 145.

crédits affectés aux travaux de fortification sde Alpes (1). Sans doute, à une époque où l'amélioration des rapports avec l'Italie était notable, et il pouvait être sans danger, voire d'un habile politique de marquer quelque bonne volonté. La limitation des armements peut en effet suivre la diminution des chances de conflit, mais la faire précéder cette alternative des tensions..... chroniques de la situation diplomatique, l'ériger en système *a priori*, c'est faire à la fois de l'idéologie et commettre de graves imprudences.

Combien plus sensé est le langage tenu au lendemain même du traité d'arbitrage, avec l'Angleterre, en 1903, par ceux qui mettaient l'opinion publique en garde contre les excès d'enthousiasme, en la prévenant que même les démonstrations de sympathie et les traités d'amitié ne sont pas suffisants à permettre à un peuple d'essayer du désarmement.

Tandis que dans *la Petite République* (2), M. Naquet (3), M. d'Estournelle de Constant (4), en prennent texte pour prêcher une entente réduisant les flottes et le budget de la marine, M. G.-L. Garay leur répond fort nettement (5) : « Le désarmement ou sim-

1. *Jour. off.* Doc. parl. Ch., 1906, n° 337.
2. Leading article du 12 juillet 1903.
3. Même journal du 13 septembre 1903.
4. Lettre au Président de la République.
5. *La Politique franco-anglaise et l'arbitrage international*, p. 246.

plement la diminution des armements, que lesprit ne le souhaiterait pas ? Mais franchement il faudrait ne pas vouloir regarder autour de soi pour croire que nous marchons actuellement vers la paix perpétuelle. Ne voyons-nous pas, pour ne parler que de nos voisins immédiats, l'Allemagne se proposer d'augmenter son armée de 10.000 hommes, l'Angleterre construire un nouveau port de guerre, se ménager une flotte auxiliaire nouvelle ! et pousser son budget de la marine en 1903-1904 à 870 millions de francs, soit à 80 millions plus haut que l'année précédente. Sont-ce là des symptômes de désarmement ? Et qui oserait dire que nous sommes en cause, nous autres Français, le moins du monde ? Qui oserait douter de notre volonté nettement pacifique que nous avons assez affirmée et prouvée, peut-être même criée trop haut, sans toujours la pudeur qui conviendrait à ceux qui furent vaincus ?... Depuis douze ans nos dépenses militaires ont augmenté de 115 millions alors que l'Allemagne et l'Angleterre gouvernent... leur budget de sommes quatre ou neuf fois plus importantes... Lorsqu'on songe qu'il s'agit d'un pays comme le nôtre, qui doit poursuivre tout à la fois une politique continentale et maritime, qui possède des colonies toujours plus développées depuis 1891, où il faut entretenir des effectifs, ne sommes-nous pas en droit de dire que nous nous tenons sur une stricte défensive ? Si quelqu'un doit donner l'exemple de la dimi-

nution ou de l'arrêt des armements, ce n'est pas à notre pays qu'il faut s'adresser.

On ne saurait mieux dire en ce qui nous concerne et mieux réfuter les affirmations légères et dangereuses de MM. Jaurès, Maquet, Messimy, d'Estournelle, etc... Mais il faut aller plus loin et dire que ceci ne s'applique pas qu'à la France. La première nation qui commencerait à vouloir donner l'exemple courrait les mêmes risques, appellerait sur elle la tempête, car il est trop naturel à l'homme et surtout aux peuples, plus passionnés encore que leurs gouvernements, de profiter de la faiblesse d'autrui. Et ceci, c'est un philosophe qui nous le dit, M. Fouillié (1) :

« Nous devons faire notre profit du grand avertissement donné par Kant lui-même qu'au moment suprême de la constitution des États-Unis d'Europe, que chaque peuple ait la main sur la garde de son épée ; autrement, il pourrait disparaître avant le grand jour. »

Ce sont là, enfin, des paroles sensées.

Il ne faudrait pas croire d'ailleurs, que le danger des idées de désarmement n'existe que pour le pays qui s'y laisserait prendre, en multipliant en ce qui le concerne, les chances de guerre, parallèlement aux possibilités de la défaite, La défense est

1. *Esquisse psychologique des peuples européens*, p. 309.

une chose si éventuelle que le seul fait de mettre cette question sur le tapis éveille toutes les susceptibilités et toutes les craintes. Les faibles craignent qu'on ne cherche à les cantonner dans leur faiblesse, les forts qu'on ne veuille leur rogner les griffes, et tous se mettent sur la défensive. Le résultat le plus clair est de développer toutes les méfiances, de raviver toutes les rancœurs, et de débrider toutes les plaies innombrables qu'a faite la politique internationale. Pas une initiative en cette matière qui n'ait échappé à cette règle : nous l'avons vu en 1816, en 1863, en 1899. Nous le verrons encore en 1907 : la deuxième Conférence de la paix faillit avorter à cause de cette question, et au cours de ses débats, la seule note discordante, ou presque, fut la discussion tronquée, hargneuse, étouffée de cette matière. Est-ce donc bien la peine d'ouvrir cette boite de Pandore, dont il ne sort pour l'humanité que des dangers ?

Tout cela apparaîtra mieux au prochain chapitre, mais avant de clore celui-ci, il est encore une objection à lever, objection de fait cette fois, car on a l'habitude d'invoquer en faveur de la limitation des armements, l'exemple pratique donné par deux républiques de l'Amérique : l'Argentine et le Chili : Voyons ce qu'il faut penser de cet exemple, et si vraiment on en peut tirer argument en faveur de la thèse pacifiste de la limitation des armements.

SECTION IV

Le précédent Argentine-Chili de 1902

On a fait grand bruit autour du traité du 28 mai 1902 entre la République Argentine et le Chili, lequel comportait une clause de limitation des armements navals, mise en pratique dans sa convention subséquente du 9 janvier 1903.

Les deux États avaient conclu le même jour un traité d'arbitrage permanent, désignant le roi d'Angleterre pour trancher les litiges toujours pendants entre eux depuis un demi-siècle, relativement à la délimitation de leurs frontières (1). Ces questions irritantes avaient en réalité créé un état d'antagonisme perpétuel entre les deux États, lequel se traduisait par une tension politique et militaire continuelle. Il ne s'agissait pas simplement d'armements continus sur le pied de paix, mais d'un état de mobilisation latente, extrêmement dangereuse, énervante et déprimante à la fois, et surtout extrêmement coûteuse.

C'est pour y mettre fin que les deux traités furent conclus (2).

---

1. Le roi d'Angleterre était désigné comme arbitre et a rendu sa sentenee le 25 novembre 1902.

2. Voir les textes dans la *Revue Général dé droit international privé*, 1903, p. 547 et dans les Annexes de la deuxième Conférence de la paix.

Conformément au préambule, les deux États sont convenus « de consigner dans la présente convention les diverses décisions adoptées pour la limitation des armements maritimes dans les deux Républiques, décisions prises sur l'initiative et grâce aux bons offices de S. M. Britannique ».

Ainsi il ne s'agit que des armements maritimes, et les décisions prises l'ont été sur les bons offices de l'arbitre choisi.

Aux termes de l'article 1er, « dans le dessein d'écarter tout sujet d'inquiétude et de défiance envers l'un et l'autre pays, les gouvernements du Chili et de la République Argentine renoncent à prendre possession des navires de guerre qu'ils ont en construction, et à faire pour le présent, de nouvelles acquisitions. Les deux gouvernements conviennent en outre de réduire leurs escadres respectives suivant un accord établissant un équilibre raisonnable entre les deux escadres. Cette réduction sera faite dans le délai d'un an à compter de l'échange des ratifications de la présente convention ».

En outre, aux termes de l'article 11, s'engageaient à « ne pas augmenter durant cinq années leurs armements maritimes sans un avis préalable que celui qui voudra augmenter donnera à l'autre dix-huit mois d'avance ». Toutefois on entendait exclure de cette limitation « tous les armements pour la fortification des côtes et ports et les navires destinés uni-

quement à la défense de ceux-ci, tels que sous-marins, etc..., c'est-à-dire les armements défensifs ».

L'article 3 ajoutait que les aliénations entraînées par la réduction ne pourraient se faire en faveur de pays ayant des questions en litige avec l'un ou l'autre des deux concluants, ce qui eût en effet constitué une mesure indirectement hostile de celui qui eût fait pareille aliénation, à l'égard de l'autre (1).

Telle est l'économie générale du traité de 1902, mais pour en bien comprendre la portée, il faut l'éclairer par la convention de 1903 destinée à en procurer l'exécution.

Il s'agissait d'abord de vendre les navires de guerre en construction en Angleterre, sur les chantiers Vikers et Armstrong pour le Chili, en Italie sur les chantiers Aresaldo pour l'Argentine, et cela à n'importe qui, sauf les États qui éventuellement pourraient être en conflit avec les deux co-signataires. Ainsi comprend-on qu'un délai fût donné, et que l'on stipulât que les navires seraient achevés sur les chantiers où ils se trouvaient ; sans cela ç'aurait pu être une perte sèche. Au cas où les croiseurs

1. Les articles 4 et 5 contiennent des dispositions complémentaires ayant trait aux ratifications qui devront intervenir dans les soixante jours, et au transport des contrats déjà passés pour la construtcion des navires projetés. On remarquera une certaine analogie avec les propositions russes à la première Conférence de La Haye dans le délai de cinq ans, et le préavis de toute augmentation, stipulés par le traité.

n'auraient pas encore été vendus à l'échéance du premier délai de dix-huit mois, au bout duquel chaque État pouvait reprendre sa liberté, il était stipulé qu'en aucun cas ils ne pourraient être incorporés dans les escadres respectives. Pour cela évidemment, il était inutile de conclure une convention pour cinq ans, puisqu'au bout d'un an et demi, elle eût perdu ses effets et que les signataires eussent pu, dès la signature, la rendre inefficace par le simple exercice de la faculté de préavis. En attendant qu'une vente fût réalisée ou que les deux États intéressés eussent repris leurs navires, le roi d'Angleterre en était constitué séquestre, le navire ne devait sortir des chantiers que de l'accord préalable des deux parties et sur l'ordre du roi d'Angleterre.

Il fallait ensuite procéder au désarmement partiel prévu dans le traité pour établir « l'équilibre prudent entre les escadres existantes ». A cette fin le Chili devait désarmer le cuirassé *Capitaine-Prat*, l'Argentine les cuirassés *Puyenedon* (art. 5 et 4 de la convention). L'article 5 disait en quoi consistait le désarmement, le charbon, les poudres et munitions, l'artillerie de petit calibre, les tubes lance-torpilles et les torpilles, les projecteurs, etc., devraient être enlevés. On y laissait la grosse artillerie et les chaudières, et bien entendu les protections. C'est qu'en effet les trois navires n'étaient nullement mis hors d'usage. Ils étaient seulement, et momentanément,

réduits à l'état de pontons ou de navires-école, armés dans une baie; mais la convention prévoit longuement les mesures propres à les préserver, à les garder en bon état pour les utiliser le cas échéant. Et ici encore on retrouve l'obligation d'un préavis de dix-huit mois avant de procéder à un réarmement.

Enfin il est stipulé qu'au cas de contestations relatives à ces mesures on aura recours à l'arbitrage du roi d'Angleterre.

Voici en somme à quoi se réduit cette célèbre convention : la mise en disponibilité de trois navires non encore construits. Ce serait beaucoup si ces renonciations et ces désarmements étaient définitifs et irrévocables, mais la portée de la convention en est atténuée par les réserves : l'éventualité de la prise de possession des navires en construction qui, non vendus, auraient alors nécessité une nouvelle convention de mise en disponibilité analogue à celle des premiers, et la possibilité de réarmer les trois cuirassés mis en disponibilité.

Il suffit en effet de supposer que l'un quelconque des deux États se soit vu sur le point d'entrer en conflit soit avec l'autre, soit avec un tiers menaçant, croit-on qu'il eût pu, ou même dû, observer le délai de dix-huit mois? Il est bien probable que la nécessité de faire face au danger, l'aurait incité à réarmer au plus vite — ce qui d'ailleurs n'était qu'une question d'heures — ses navires immobilisés. Quant

à la clause de sauvegarde, le recours à l'arbitrage, il faut qu'il joue, c'est-à-dire qu'il soit précédé d'un compromis et de débats : pendant ces délais les deux parties avaient tout le temps de prendre les précautions nécessaires, de se mettre en état, et même de livrer une bataille navale. Ici, pas de sanction véritable, et la convention peut servir d'illustration à la conclusion antérieure qu'en matière de limitation des armements, il n'y en a pas de possible.

Au fond, toutes ces dispositions n'avaient que la valeur de belles promesses, qui, contre la nécessité, n'auraient pas tenu. Quelle n'aurait pas d'ailleurs été l'imprudence, pour l'Argentine en particulier, de réduire sérieusement sa flotte, alors, qu'auprès d'elle, le Brésil, qui n'est pas précisément animé envers elle de sentiments confraternels, commandait en Angleterre une série de navires, et à la Conférence de 1907, tout en se faisant l'apôtre des mesures pacifiques, déclarait *qu'elles ne devaient pas s'appliquer aux armements en voie de construction.*

La convention peut encore servir à montrer les difficultés et les complications qu'entraînerait un désarmement même partiel. Si des conventions aussi détaillées, d'élaboration aussi délicate et de résultat aussi peu satisfaisant ont été nécessaires pour immobiliser quelques malheureux vaisseaux, à quelles inextricables complications ne courrait-on pas s'il

s'agissait d'une convention mondiale s'appliquant à toutes les branches de la défense nationale ; quelle source d'incessants conflits n'aurait-on pas lorsqu'il s'agirait de son interprétation, de ses violations, de ses modifications.

En outre, la convention n'a, comme on l'a fort bien remarqué (1), qu'une valeur toute locale et toute momentanée, il est impossible d'en tirer un argument général en faveur de la limitation des armements. Elle a été conclue pour le *présent*, non pour l'avenir, les deux États se gardant bien de s'engager à long terme, quoique leur engagement soit en somme platonique. Elle est conclue entre deux puissances qui sont de taille et de force sensiblement égales, — pour un objet spécial, la maîtrise du Sud-Amérique, qu'à l'époque elles sont seules à se disputer — et dans des circonstances spéciales, l'impossibilité où elles se trouvent de demeurer dans un état d'hostilité latente. Enfin et surtout, elle est conclue sous l'empire de la nécessité financière, parce que les deux peuples sont épuisés et que les budgets ne peuvent suffire. La convention pourrait donc tout au plus servir d'argument à ceux qui disent que les armements s'arrêteront d'eux-mêmes, quand les budgets n'y pourront plus faire face, ce qu'on ne saurait nier, car c'est l'évidence même.

---

1. Despagnet, *Revue gén. de droit intern. privé*, 1906, p. 738.

Mais quant à y voir une étape de la civilisation ; quant à dire avec M. d'Estournelle de Constant que « cette convention signée au lendemain du Congrès pan-américain de Mexico de 1902, est d'une importance capitale » (1); nous nous y refusons absolument. Il y a eu là « une mesure politique », comme le dit M. Despagnet, nullement une œuvre d'humanitarisme, pas même un beau geste.

Ce n'est donc pas là un précédent dont on puisse tenir compte en faveur de la limitation des armements, et en fait, nous le verrons, il n'y a eu aucune espèce d'influence sur les débats de la seconde Conférence de La Haye, bien qu'on n'ait pas manqué de l'invoquer et de lui donner dans les débats de cette assemblée une importance qu'il n'avait jamais eue, en le présentant sous un jour désintéressé et théorique qui n'a jamais été le sien.

---

1. *Journ. off.* Sénat, 12 avril 1905.

CHAPITRE V

La Limitation des armements et la seconde Conférence de la Paix

PREMIÈRE SECTION

D'une Conférence a l'autre

Malgré l'échec de la Conférence de la Paix, l'idée de désarmement continuait, nous l'avons vu déjà, à faire son chemin. Nous avons signalé les principaux de ses adeptes ; en France il convient d'ajouter que notre pays n'a pas, heureusement, le monopole en cette matière. Ainsi, en 1904, au Sénat américain, le général Nudes présenta une proposition de désarmement global et partiel sur le pied d'un effectif proportionnel à la population à raison de 1/1000. Mais ce furent surtout les innombrables sociétés internationales qui mirent la question à leur ordre du jour.

Pour ne parler que des principales, c'est en 1900, à l'Exposition universelle, le Congrès international

du commerce et de l'industrie qui propose, en s'inspirant sans doute des conventions argentino-chiliennes :

1° Que les puissances civilisées concluent entre elles des traités d'arbitrage permanent ;

2° Qu'on s'applique dans les écoles à tous les degrés et dans tous les pays, à affranchir l'esprit des enfants d'un chauvinisme agressif de façon à atténuer progressivement les haines des peuples (1). On espère ainsi que l'opinion publique pourra presser sur les décisions gouvernementales en matière d'armements.

La même année, la Ligue internationale de la Paix et de la Liberté adresse à l'Union interparlementaire un projet de loi à introduire dans les divers États (2) :

Article premier. — Il sera prélevé 1 franc par 1.000 francs sur toute somme destinée aux armements de terre ou de mer, en quelque chapitre du budget qu'elle figure.

Art. 2. — Le montant du prélèvement ainsi effectué sera affecté : 1°... ; 2°... à la recherche internationale des moyens les plus propres à assurer le maintien de la paix et la réduction des armements.

Le projet de loi ne fut pas discuté par l'Union

---

1. *Journal des économistes*, octobre 1900.
2. *Revue gén. de droit intern. privé*, 1900, p. 530.

interparlementaire. Ces manifestations platoniques sont en tout cas sans danger.

A partir de 1900, il convient de signaler un autre organisme qui se réunit tous les ans, c'est le Congrès universel de la Paix, qui tient ses assises tantôt dans un pays, tantôt dans un autre (1). A Glascow, en 1901, le Congrès « convaincu que l'application aux nations d'un système de justice, de nature à résoudre pacifiquement les conflits internationaux, conduira nécessairement et normalement à une réduction progressive et simultanée des armements qui pèsent sur toutes les nations, estime que l'existence et surtout l'usage de la cour de La Haye, ainsi que la signature de traités d'arbitrage permanent... sont de nature à assurer ce résultat ».

Cette opinion est à retenir, car c'est celle, croyons-nous, qui se rapproche le plus de la vérité.

En 1903, à Rouen, le même Congrès « est persuadé que le temps est venu de remettre au premier plan de la propagande des sociétés de paix, la tentative d'une trêve internationale, des armements ». Et comme il estime que l'année précédente le gaspillage en armenents a pris des proportions fantastiques, le Congrès » salue avec une satisfaction particulière,

---

1. *Revue gén. de droit intern.*, comptes rendus dans ses divers numéros.

les déclarations sages et courageuses de MM. Jaurès, d'Estournelle de Constant,etc... Il invite les amis de la Paix dans tous les pays, à insister près des gouvernements pour qu'ils reprennent l'étude de cette question en vue d'une nouvelle Conférence. Ici le congrès retombe dans l'utopie et dans l'impossible.

En 1906, à Milan, il exprime le vœu que « la nouvelle Conférence de La Haye concentre avant tout son attribution sur la question des bases préparatives de l'union juridique des États civilisés et sur la question de la limitation des armements » (1).

Citons les vœux analogues du Congrès national des Sociétés Françaises de la Paix, à Nîmes, le 7 avril 1904.

Mais la première place en cette matière appartient à l'Union interparlementaire de la paix, qui, fondée sur l'initiative d'un membre du Parlement anglais, a aujourd'hui à sa tête M. Beernaert. Elle tint ses conférences à Paris en 1900, à Vienne du 7 au 9 septembre 1903, à Saint-Louis, lors de l'Exposition en 1904, à Bruxelles en 1905, à Londres du 23 au 25 juillet 1906.

C'est la session de 1904 qui devait avoir le plus

---

1. Voici la liste des sessions du Congrès Universel de la Paix, entre 1899 et 1907 : Paris, 30 septembre-5 octobre 1900 ; Glascow, 10-13 septembre 1901 ; Monaco, 2-6 avril 1902 ; Rouen, 22-27 septembre 1903 ; Boston, 3-7 octobre 1904 ; Lucerne, 19-22 septembre 1909 ; Milan, 15-22 septembre 1906.

grand intérêt. Le 24 septembre 1904 une délégation de l'Union se rendit auprès du Président Roosevelt et sollicita de lui l'initiative d'une seconde Conférence de La Haye, où, bien entendu, la question du désarmement était entière. Le Président des États-Unis accepta cette mission « comme une chose tout à fait opportune qui se rattachait à une idée chère au gouvernement et au peuple américains ». Et ce fut là certainement l'une des origines de l'initiative à la seconde Conférence de la Paix, dont nous allons parler tout à l'heure.

En 1906, à la veille de la Conférence, l'Union interparlementaire, sur le rapport de M. d'Estournelle de Constant, insistait d'ailleurs encore sur ce point de vue, dans l'ordre du jour suivant : « La Conférence interparlementaire, considérant que l'accroissement des dépenses navales et militaires qui pèsent sur le monde est universellement reconnu comme intolérable, émet le vœu que la question de la limitation des armements soit inscrite au programme de la prochaine Conférence de La Haye.

Elle le fut en effet, et voici comment.

SECTION II

L'Initiative Américaine

Pour accueillir aussi chaudement la démarche des Congressistes interparlementaires, le gouvernement américain avait un but. Dès le 21 octobre 1904, M. John Hay, secrétaire au département d'État, envoyait une circulaire aux représentants du gouvernement américain accrédités près des puissances signataires des actes de la Conférence de La Haye. Cette circulaire faisait nettement allusion à l'œuvre de la Conférence interparlementaire et aux vœux de Saint-Louis, et rendait hommage à son action. Le président des États-Unis indique ainsi le compte qu'il veut tenir de l'opinion. Toutefois la circulaire de 1904 n'esquisse aucun programme, si ce n'est l'allusion à la non-capture de la propriété privée sur mer. Si l'on songe qu'à cette époque la guerre russo-japonaise battait son plein, et que le moment semblait aussi mal choisi que possible pour proposer une conférence, il faut en conclure que les États-Unis, sans espoir de succès immédiat, voulaient supplanter la Russie dans la direction des conférences futures, et, flattant l'opinion publique, se poser en arbitre des efforts pacifiques. Le renouvellement traditionnel de la question de la propriété privée sur

mer, l'intervention ultérieure dans la guerre russo-japonaise lors de la paix de Portsmouth, la lutte un peu aigre (1) qui eut lieu à la Conférence de la paix entre les délégations de la Russie et des États-Unis, à propos de la mention, d'ailleurs méritée, du nom de président Roosevelt à côté de celui du tzar, dans le préambule de l'acte final, la position spéciale des États-Unis dans le continent américain où, régnant en maîtres, ils peuvent sans danger agiter les problèmes pacifistes, tous ces intérêts concordants nous montrent bien que l'initiative américaine fut plutôt politique qu'humataire, et qu'ici encore les pacifistes n'ont pas à triompher.

Ce qui nous confirme pleinement dans cette façon de voir, c'est le brusque changement d'aspect que subit à cette époque la personnalité du président Roosevelt. On ne peut oublier que le nouvel apôtre de la paix était resté jusque-là le vaillant colonel des rough-riders cubains, l'auteur de *la Vie intense* si fortement imprégnée des idées à la fois poétiques et brutales de Nietzsche, et l'homme d'État si notoirement imprégné des réalités pratiques qui proclamait bien haut que la décadence pour un peuple, c'est de vouloir la paix à tout prix ; le même enfin qui disait

---

1. Ceci au comité de rédaction. Inutile de dire qu'on n'en trouve pas de trace dans les comptes rendus mais les bruits ne sont pas toujours des légendes.

aux représentants du peuple américain (1) : « Jusqu'à présent il nous manque, en droit international, un procédé pour faire respecter notre droit... Jusqu'à ce qu'une méthode de contrôle international soit trouvée, aucune nation civilisée... n'aurait le droit de procéder à un désarmement... L'argent dans le gouvernement dispose pour faire respecter ses droits c'est la flotte des États-Unis, je recommande donc de la façon la plus sérieuse de ne pas interrompre l'augmentation de la marine américaine. »

Suivait une brève mais très nette illustration en ce qui concernait les États-Unis de cette doctrine évidente : « Nous avons entrepris de creuser le canal de l'isthme, nous avons entrepris de nous assurer une part dans le commerce de l'Orient..., dans notre atmosphère nous tenons à ce que la loi de Monroë soit appliquée. Si nous ne voulons pas que notre attitude en toutes ces questions et en tant d'autres, soit jugée comme une simple forfaiture, nous ne saurions abandonner notre programme maritime. Notre voix compte pour la paix, parce que nous ne craignons pas la guerre. »

Excellentes paroles, mais si on réfléchit que le message est contemporain de la circulaire, on ne peut s'empêcher de constater que le président prêche le pacifisme ou la limitation des arguments *pour les*

---

1. Hommage au congrès en novembre 1904.

autres. « Je suis oiseau, voyez mes ailes, je suis souris vivent les rats ! »

La guerre russo-japonaise rendait naturellement impossible la convocation mondiale de la conférence. M. Hay le constata (1) et attendit. Il attendit peut-être un peu trop, car la Russie, à peine libérée de la guerre en Mandchourie, s'empressa de gagner de vitesse la diplomatie américaine, et de reprendre l'initiative qu'elle avait laissé échapper. Les signatures de Portsmouth étaient encore fraîches, lorsque le baron de Rosen, ambassadeur de Russie demanda audience au président Roosevelt pour lui faire connaître le désir de Nicolas II de convoquer une nouvelle conférence « *pour compléter les travaux* de la première assemblée qui s'était réunie, grâce à l'initiative de Sa Majesté ». Impossible de reprendre plus diplomatiquement la corde abandonnée, et le président Roosevelt ne put que s'incliner devant le désir du tzar.

C'était donc à la Russie de tracer le programme ou plutôt de s'entendre avec les cabinets sur le programme que la circulaire Hay déclarait prématuré.

Les négociations commencèrent dès 1906, elles furent longues et délicates et faillirent échouer précisément à cause de la question des armements.

---

1. Deuxième circulaire américaine du 16 décembre 1904.

SECTION III

Le Programme de 1907 et les armements (1)

Le gouvernement russe avait d'abord pensé à convoquer la conférence pour mai 1906, mais à ce moment l'entente n'était pas faite, et la conférence pan-américaine de Rio vint à propos pour motiver une année de retard et permettre aux États de l'Amérique latine, nouveaux venus, de se rendre à la nouvelle conférence.

Dès les premiers pourparlers, Nicolas II avait nettement manifesté son intention que la question des armements ne fût pas posée. Il y avait à cela des raisons évidentes et multiples :

1° L'échec de 1899 était une note suffisante, la première conférence ne s'était sauvée du ridicule que par ses efforts sur les autres points, il était bien inutile d'exposer la seconde à un échec ;

2° La Russie à l'extérieur, battue et affaiblie, sous la menace de l'anarchie et de la révolution à l'intérieur, avait besoin de s'armer à nouveau, de reconstituer son armée, ses flottes, ses budgets, ses administrations. Il ne pouvait donc être question de

1. Voir pour les textes le livre de M. Renault : *les Deux conférences de la Paix*. Paris, Rousseau, 1908.

désarmer, et ceci doit nous montrer combien les idées humanitaires se modifient avec la situation politique. En 1899 on peut suspecter la Russie de vouloir se réserver en Europe, pour mieux combattre en Asie. Elle propose la limitation, mais en ayant bien soin d'en excepter ses possessions mandchouriennes. En 1907 elle a besoin de refaire ses forces, elle écarte délibérément la question : ce parallèle est instructif; aussi bien que l'attitude des États-Unis, il montre à l'évidence que les propositions relatives aux armements sont dictées par les nécessités politiques des gouvernements, par les besoins financiers ou autres, peu importe, mais nullement dans des buts humanitaires ou désintéressés.

Plus claire encore que l'attitude de la Russie et des États-Unis en cette question, fut celle des autres États.

La note russe du 16-29 mars 1906, qui invitait à la conférence les puissances du monde entier, fut suivie d'une deuxième du 3 avril 1907, qui indiquait le programme proposé ; il n'y était question que de l'arbitrage et des lois de la guerre (1) et on en excluait formellement la question de la limitation des armements :

« Estimant qu'il n'y a lieu actuellement que de pro-

---

1. V. *Deuxième Conférence de la Paix.* Introduction, p. 25 et suiv.

céder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, *en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années*, sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales », etc..... » Le gouvernement russe estimait, cette fois à juste titre, que ces questions méritent à juste titre d'être exclues, tout autant que les questions purement politiques, car elles le sont aussi, il demeurerait bien entendu que les délibérations de la réunion projetée ne devraient porter, ni sur les rapports politiques entre les États... »

Or on peut sans exagération aucune considérer que l'état des armements, à un moment donné, rentre dans « les rapports politiques entre les États », et que les puissances qui voulurent à tout prix introduire ce thème dans la délibération de la conférence firent œuvre politique, dénaturèrent, sciemment ou non, le caractère de cette réunion mondiale, et rendirent mauvais service à l'humanité, en risquant d'entraver l'élaboration nécessaire, mais si difficile de la loi internationale.

L'accueil réservé à la circulaire ne fut pas, en effet, partout le même. Les États-Unis, auxquels on ne peut se défendre de prêter quelque arrière-pensée de division, et dont nous avons montré l'intérêt particulier en cette question, firent savoir qu'ils désiraient que la question de la limitation des armements fût traitée à la seconde conférence, ainsi que la

question relative à l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques des États.

L'Espagne, on ne sait trop pourquoi, fit de même, peut-être pour plaire à l'Angleterre vers laquelle elle inclinait alors sa politique.

Ce fut en effet l'Angleterre qui contribua le plus délibérément à remettre cette question sur le tapis.

L'Angleterre, en ce faisant, pouvait bien prétendre qu'elle ne faisait que suivre une tradition ininterrompue chez elle. Elle pouvait rappeler la déclaration de Peel à la Chambre des communes en 1841, contre le steeple-chase des armements ; citer, comme nous l'avons fait, la parole de Disraeli en 1856, l'initiative de Cobden ; le mémoire de Salisbury en 1890 ; les discours de Lord Goschen en 1899 ; elle pouvait même rappeler les travaux de Lormier ; et l'adhésion inattendue de M Chamberlain en 1903 à l'idée d'une réduction progressive des armements, adhésion contemporaine de Fachoda ; enfin en 1905, sir Henry Campbell-Bamermann avait tenu le langage suivant (1) aux Communes :

« J'estime que l'accroissement des armements est un grand danger pour la paix du monde. Étant donné que le principe de l'arbitrage pacifique fait des progrès, une des tâches les plus nobles des

1. Séance du 22 décembre 1905.

hommes d'État consiste à *modifier* ces armements en vue d'une ère nouvelle et plus humaine. Y a-t-il un rôle plus noble pour un grand pays que de se mettre au moment présent à la tête d'une ligue de la paix, par l'intermédiaire de laquelle cette œuvre pourrait être accomplie ?..... »

Ces paroles laissaient pressentir l'attitude que la Grande-Bretagne adopterait à la conférence projetée. L'idée faisait partie d'ailleurs du programme du parti libéral arrivé au pouvoir, et le mouvement n'était pas seulement ministériel. Le gouvernement ne faisait que suivre la direction très nette que lui imprimait la Chambre des communes.

En effet, le 10 mai 1906, le député Vivian, du parti ouvrier, interpella sur la question des armements le ministre des Affaires étrangères, Sir Edward Grey. Le gouvernement ne pouvait que suivre sur ce terrain une partie importante de sa majorité, ou plutôt le seul parti qui lui donne sa majorité contre les conservateurs, et dont il savait si bien qu'il ne pourrait se passer quand viendrait la grande querelle constitutionnelle relative à la Chambre des lords. La question des armements était donc aussi une *question de politique intérieure* pour le cabinet anglais, et Sir Edward Grey répondit :

« Au nom du gouvernement j'accepte et j'accueille la résolution Vivian et j'espère que les autres puissances la considéreront comme une invitation du

gouvernement anglais à répondre à un appel en faveur d'une réduction des armements. Le 25 mai, lord Fitz Maurice faisait à la Chambre des lords une déclaration analogue, invoquant que l'Angleterre allait faire une démarche auprès des puissances.

La question était officiellement posée. Il est facile de montrer ici que le tremplin de politique intérieure anglaise devenait un moyen de politique extérieure.

De même que la suprématie totale des États-Unis sur les autres nations américaines est un fait évident, la suprématie maritime de la flotte anglaise sur chaque flotte du continent, et même sur deux de ces flottes réunies (le fameux *two-powers standard* est un fait acquis, était surtout un fait réalisé en 1906-7. En dix ans, le budget de la Guerre anglais était passé de 40.440.000 livres sterling à 61.635.000 soit une augmentation de 21.195.000 livres sterling, soit 63 o/o pour l'armée, 43 o/o pour la marine (1). L'Angleterre se trouvait avoir fait un effort considérable, et se considérait comme assurée du lendemain. Dès lors que risque-t-elle en proposant un arrêt, c'est-à-dire le *statu quo*, ou une diminution proportionnelle, c'est-à-dire le maintien de sa suprématie.

Lorimer lui-même quand il propose sa réduction proportionnelle avoue ingénument (2) que le résul-

1. *Bull. de stat. et législation comparée*, 1906 p. 539.

2. Ci-dessus dans la *Revue internationale de droit privé*, *op. cit.* et *loc. cit.*

tat nécessaire sera atteint, puisque l'Angleterre conservera son rang maritime qui est de beaucoup le premier. Donc l'Angleterre ne risquait rien. Bien plus, elle évitait une menace toujours plus pressante : celle de l'Allemagne dont les armements maritimes cherchent à la rattraper, vont à pas de géant, auront sans doute du mal à la surpasser, mais au moins rendront de plus en plus difficile le maintien du *power standard*. Quelle excellente affaire si l'on pouvait arrêter l'Allemagne avant qu'elle eut donné tout son effort. De là la déclaration d'octobre 1906, par laquelle le gouvernement de S. M. Britannique avisait Saint-Pétersbourg de son intention de poser à la Conférence la question de la limitation des armements.

SECTION IV

Attitude des puissances, Voyage diplomatique de M. de Martens

Le jeu était tellement clair que s'il troubla tout le monde. il ne trompa personne. L'Allemagne directement visée, fait sentir nettement sa mauvaise humeur, elle aurait même, dit-on, manifesté son désir de ne pas aller à la Conférence, ce qui l'eût

débarrassée du souci d'y eombattre certaines autres questions, telle celle de l'arbitrage pour lequel elle n'a que des sympathies très mitigées. Déjà l'on pouvait craindre que la Conférence ne fût condamnée, et le désarroi des cabinets s'accentuait lorsque la Russie décida d'envoyer près des gouvernements un émissaire universellement apprécié et écouté, le professeur de Martens. Il était chargé d'obtenir si possible le retrait des propositions anglaises, américaines, espagnoles, à défaut d'amener à composition par des concessions réciproques, les deux camps ennemis. L'Europe, partagée en deux camps tel était en effet le curieux résultat de l'initiative pacifique des anglo-saxons.

M. de Martens dont le voyage, tout entouré de mystère qu'il ait été, fit grand bruit, ne parvint pas entièrement à atteindre son but. Tout ce qu'il put obtenir, ce fut que chacun resterait sur ses positions, que l'opposition allemande ne fit pas échouer la Conférence, et que l'Angleterre ne fit pas de la discussion de sa proposition une condition *sine qua non* de son accession. Le moyen terme adopté fut que les puissances qui désireraient poser la question du désarmement le pourraient faire, mais que la discussion n'en serait pas obligatoire pour celles qui estimeront inutiles d'y participer.

En conséquence, le gouvernement russe envoya une nouvelle circulaire aux puissances, qui consta-

tait l'établissement de ce *modus vivendi*. Cette circulaire s'exprimait ainsi :

« Avant la convocation de la seconde Conférence de la paix, le gouvernement impérial se croit obligé de donner aux puissances ayant accepté son invitation l'exposé de la situation actuelle :

Toutes les puissances auxquelles le gouvernement impérial a communiqué au mois d'avril 1906 son projet de programme des travaux de la nouvelle Conférence, y ont déclaré leur adhésion.

Toutes les observations suivantes ont été faites au sujet de ce programme.

Le gouvernement des États-Unis s'est réservé la liberté de soumettre à la Conférence deux questions supplémentaires, savoir celle de la réduction ou de la limitation des armements et celle de l'obtention d'un agrément d'observer certaines limitations dans l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires découlant de contrats.

» Le gouvernement espagnol a exprimé son désir de discuter la limitation des armements, se réservant le droit de traiter cette question à la prochaine réunion de La Haye.

» Le gouvernement britannique a fait savoir qu'il attache une grande importance à ce que la question des dépenses pour les armements soit discutée à la Conférence, et il s'est réservé le droit de la soulever et s'est également réservé le droit de s'abstenir de la

discussion de toute question mentionnée dans le programme russe, qui ne lui paraîtrait pas devoir mener à un résultat utile.

» Le Japon estime que certaines questions qui ne sont pas énumérées spécialement dans le programme, pourraient être utilement incluses parmi les sujets à examiner et se réserve le droit de s'abstenir ou de se retirer de toute discussion prenant, ou promettant de prendre, une direction ne devant pas contribuer, d'après son jugement, à produire un résultat utile. Le gouvernement impérial croit de son devoir de déclarer que, pour sa part, il maintient son programme du mois d'avril 1906, comme base de délibérations de la Conférence, et que dans le cas où la Conférence aborderait une discussion qui ne lui paraîtrait pas devoir aboutir à une issue pratique, il se réserve à son tour le droit de s'abstenir d'une pareille discussion. Des observations analogues à cette dernière ont été faites par les gouvernements allemands et austro-hongrois qui se sont également réservé le droit de s'abstenir de la discussion à la Conférence de toute question paraissant ne pas devoir aboutir à une issue pratique.

» En portant ces réserves à la connaissance, etc...

Dans ce document le « style diplomatique » revêt une clarté inhabituelle. Personne ne pouvait douter que « toute discussion qui ne pourrait aboutir à une issue pratique » et dont les puissances se réservent

le droit de s'abstenir, ne désigne nettement la question des armements. Peu importe que l'Angleterre fasse la même réserve, et que celle de l'Allemagne et de l'Autriche, n'apparaissent qu'à l'arrière-plan, personne n'était dupe de ces artifices enfantins, et si l'on avait pu douter des sentiments de ces puissances, les déclarations publiques des gouvernements dans les Parlements respectifs auraient déchiré tout voile.

En Allemagne, le chancelier déclara très nettement que les représentants de l'empire ne prendraient pas part à la discussion (1); l'Autriche se prononce dans le même sens; l'Italie qui avait un peu prématurément adopté la proposition anglaise, au début de 1906, se trouve singulièrement embarrassée devant l'attitude allemande, prise entre son alliance et son entente traditionnelle avec l'Angleterre. M. Tittoni s'en tire par une déclaration à double entente où il applaudit aux idées humanitaires anglaises, tout en approuvant les opinions prudentes de l'Allemagne. La Russie est franchement de mauvaise humeur contre le mauvais tour qu'on lui a joué, et se trouve d'accord avec son ennemi d'hier, le Japon, qui lui aussi veut

1. La presse toute entière l'approuva, sauf le *Vorwaerts*, organe socialiste. « La discussion de cette question, dit le prince de Bülow, même si elle n'est pas dangereuse, n'est pour le moment nullement pratique. Nous nous bornerons à laisser les puissances qui se promettent un bon résultat de cette discussion, y procéder seules. »

se *refaire*. Quant à la France, elle devait également se trouver quelque peu gênée de l'attitude à prendre entre son alliée russe et son amie anglaise.

Le 7 juin 1907, à la Chambre, M. de Pressensé fournit à M. St. Pichon l'occasion de s'expliquer, en l'interpellant sur le point de savoir quelles étaient les instructions données à nos plénipotentiaires en ce qui concerne cette question. Mettant assez maladroitement les points sur les i, l'interpellateur déclarait que ce serait une honte pour la France de ne pas s'associer à l'initiative anglaise, et demandait au gouvernement « de déclarer par une manifestation éclatante et officielle que la France était bien à côté de son amie et alliée ».

M. Pichon répondit sagement « qu'il se refusait absolument à une demande aussi inconsidérée » et la Chambre à une majorité écrasante, approuva ses déclarations. « Nous pouvons, dit-il, discuter la proposition et nous le ferons ; nous la discuterons si elle est formulée, en apportant à son examen les idées généreuses qui ont toujours été les nôtres sans nous départir toutefois du souci de notre force et de notre préservation. » M. H. Depane indiqua à la même séance qu'il ne seyait pas aux voisins d'hier de prendre une attitude d'avant-garde en cette matière (1).

---

1. *Journal off.*, Chambre, deuxième séance du 7 juin 1907.

En Angleterre, dans un discours prononcé à Manchester, Sir Henry Campbel Banermann ne laissa pas que de laisser percer son désappointement en présence de l'attitude des puissances. « Il aurait été probablement impossible, dit-il, de trouver une formule acceptable pour tous : mais nous avions l'espoir d'arriver à l'approbation des mesures impliquant une confiance mutuelle, qui plus tard auraient porté leurs fruits... Je ne désespère pas encore de faire quelque chose, mais ce sera beaucoup plus difficile. »

C'est au Parlement belge que fut tirée la moralité de tout ceci (1). M. P. Jansen soumit à la Chambre des représentants une proposition favorable à la discussion des armements par la Conférence. M. Waerte répliqua que le vœu pouvait être voté par pure courtoisie pour l'Angleterre, mais qu'à en juger par l'état des esprits en Europe, la proposition était destinée à un échec certain. Le ministre des Affaires étrangères Davignon déclara qu'il n'accepterait la proposition que sous les plus expresses réserves, et que, en ce qui concernait les instructions à ses représentants, comme aucune proposition ferme n'avait été déposée, il ne pouvait prendre aucune décision.

Ainsi de tous les côtés où l'on pouvait attendre quelque approbation, c'était une prudente réserve. L'échec était certain, et il est heureux que l'Angle-

1. Séance du 30 mai 1907.

terre l'ait compris, car en persévérant dans une attitude intransigeante, elle eût obligé la Conférence à s'ouvrir dans les plus mauvaises conditions, dans une atmosphère d'hostilité et de défiance réciproques, peu proques à l'obtention de résultats quelconques.

SECTION V

L'ENTERREMENT DE PREMIÈRE CLASSE (1).

Les délégués auraient ainsi, à la seconde Conférence de la paix, décidé de se débarrasser le plus vite possible de l'ennuyeuse question qu'on ne pouvait plus éviter d'aborder. Ce fut l'affaire d'une petite demi-heure, à la quatrième séance plénière de la Conférence, le 14 août 1907 (2).

La question de la limitation des armements ne fit l'objet d'aucune proposition exprimée et ne fut étudiée par aucune commission. Le président donne la

1. Mot de M. Stead dans le couloir de la Conférence.

2. *Actes de la deuxième Conférence*, t. I. Signalons toutefois qu'un moyen indirect d'alléger les charges militaires a été proposé par un délégué russe Michelson à propos de la déclaration de guerre obligatoire, dans le comité d'examen. Il proposait un délai entre la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités, afin que les gouvernements ne soient pas obligés de maintenir les troupes sur le pied de mobilisation pendant l'état de paix.

parole au premier délégué anglais, Sir Edward Fry. Celui-ci rappela d'abord que les dépenses militaires avaient augmenté, entre les deux conférences, de 1.725 millions de francs, et que cette augmentation constante avait ému le gouvernement anglais. Il reconnaît qu'il est du devoir de chaque gouvernement de se protéger contre ses ennemis, et chaque État est libre de faire dans ce but ce qui lui plaît. « C'est donc seulement par la bonne volonté, la libre volonté de chaque gouvernement... que l'objet de nos désirs, une limitation des charges militaires, peut se réaliser. » En conséquence, il avait pour instructions de faire la déclaration suivante :

« Le gouvernement de la Grande-Bretagne serait prêt à communiquer amiablement aux puissances quien agiraient de même, le projet de construction de nouveaux bâtiments de guerre, et les dépenses que ce projet entraînerait. Cet échange de renseignements faciliterait un échange de vues entre les gouvernements sur les réductions que de commun accord on pourrait effectuer. »

Finalement le premier délégué anglais proposait l'adoption de la résolution suivante.

« La Conférence confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires ; et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis la dite année, la Con-

férence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question. »

Ainsi voilà à quoi se réduisait la proposition anglaise : l'intercommunication des projets et budgets de constructions navales, et un vœu analogue à celui de 1899. De ce dernier il n'y a rien à dire, mais à propos de la communication il faut remarquer que cela ne signifie rien ou signifie trop. S'il ne s'agit que de se communiquer les projets de budget et de constructions en bloc, tels qu'ils sont soumis aux Parlements, ce sont là des documents quasi publics, que tout le monde connaît ou peut connaître, que les attachés militaires ou navals transmettent ouvertement à leurs gouvernements, et qui, souvent, sont connus avant même d'être définitifs. Dès lors de quelle utilité peut être leur communication ?

S'il s'agit au contraire de documents secrets, intéressant la mobilisation, les procédés de construction, la tactique, etc..., qui peut supposer un instant qu'un gouvernement consentira à communiquer quoi que ce soit de cette sorte ? Ceux qui surprennent et vendent ces secrets sont punis comme des criminels, le gouvernement qui ferait de même devrait se voir intenter un procès de haute trahison.

Tel est le dilemme que soulevait la ridicule pro-

position de l'Angleterre, et le moins que l'on puisse dire d'elle, c'est que la montagne avait accouché d'une souris.

M. de Nelidow, président de la Conférence, donna alors lecture de deux lettres à lui adressées par les premiers délégués des États-Unis et de l'Espagne, MM. Choate et de Villa-Urrutia, pour apporter à la proposition anglaise l'adhésion de leurs gouvernements. M. Léon Bourgeois, au nom de la France, fit une déclaration analogue, en exprimant l'espoir que d'ici au prochain Congrès de la paix serait poursuivie résolument l'étude à laquelle la Conférence invitait les gouvernements au nom de l'humanité. Les délégués de l'Argentine et du Chili communiquèrent les textes de leurs conventions du 28 mai 1902 et 9 janvier 1903, et finalement, sans qu'aucune discussion fût ouverte, M. de Nelidow prononça un discours assez bref où sous les fleurs de rhétorique, perçait la mauvaise humeur que le cabinet de Pétersbourg avait ressentie.

M. de Nelidow nous révèle, ou plutôt nous confirme qu'en 1899, « à la commission qui fut chargée de s'en occuper (de la limitation des armements) des divergences d'opinion bien vives ne tardèrent pas à éclater, et les discussions assumèrent un caractère tel qu'au lieu de l'entente désirée, on était menacé de voir surgir un désaccord qui pourrait devenir fatal pour le reste des travaux de la Conférence.

Ainsi déjà en 1899, la discorde avait été le fruit de la discussion en cette matière. On peut se demander si M. de Nelidow n'eût pas pu se dispenser d'un tel aveu, qui éclairait d'un jour un peu brutal la seconde expérience qui venait d'avoir lieu.

« On doit constater, continuait l'ambassadeur, que la question n'était pas mûre, qu'elle demandait à être encore étudiée par les différents gouvernements chez eux..... Mais ici encore la pratique de la vie ne devait pas répondre à l'idéalité du vœu..... » et l'orateur rappelle que la guerre de Chine, celle du Transvaal, celle de Mandchourie et tant d'opérations coloniales, qui n'ont pas laissé aux gouvernements le loisir de déférer au vœu de 1899 et d'étudier la limitation des armements, mais les ont obligés au contraire à songer aux meilleurs moyens de les augmenter.

C'est pour cela que le gouvernement russe avait évité d'inscrire la question dans son programme.

Il jugeait d'abord que cette question n'était pas mûre pour être discutée avec fruit. Il ne voulait ensuite pas provoquer de discussion, qui..., ne pourrait qu'accentuer entre des puissances un désaccord en donnant lieu à des débats irritants..... « Pourtant il constate que les semences jetées en 1899 ont germé, que l'opinion publique s'est saisie de la question et que les gouvernements se trouvent en

face de manifestations qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire. »

« C'est ainsi que le gouvernement britannique, *traduisant ses propres préoccupations*, et se faisant l'organe du sentiment public, témoigne son intention d'attirer *tout de même* sur la question des armements l'attention des puissances..... et que son premier délégué vient de nous saisir du vœu que le cabinet de Londres voudrait voir émis par nous.

« *Je ne trouve pour ma part, aucun autre moyen de témoigner l'intérêt que les puissances portent à cette question.* Si elle n'était pas mûre en 1897, elle ne l'est pas davantage en 1907. Rien n'a pu être fait en cette voie, et la Conférence se trouve aujourd'hui tout aussi bien préparée à l'aborder qu'alors... C'est pour cela que la proposition que vous fait la délégation britannique de confirmer la résolution prise en 1897... est ce qui répond le mieux à l'état présent de la question... dont il s'agit...

» Je ne puis donc qu'applaudir à l'initiative anglaise, et vous recommander de vous unir pour accueillir la proposition telle que nous l'aproposée Sir Edward Fiy, par d'unanimes acclamations. »

Telle fut l'oraison funèbre, mi-comique, mi-grondeuse, de la proposition anglaise, de l'initiative anglaise, et de la limitation des armements. On ne procéda même, pour plus de prudence, à aucun

vote. Le procès-verbal consigne M. de Nelidow : « L'unanimité de vos acclamations me semble inutile de procéder à un vote » *(applaudissements répétés)* et le vœu de Sir Edward Fiy fut consigné dans l'acte final de la Conférence, signé le 15 octobre suivant.

Et ce fut tout.

La mise en scène, d'ailleurs réglée d'avance en ses moindres détails, que nous venons de rapporter, ne trompa pas l'opinion publique. A partir de cette séance, la presse est nettement défavorable à la Conférence, la néglige ou ne s'occupe d'elle que pour s'en moquer ou la critiquer. Eut-elle raison ? Non certainement, la Conférence ne pouvait faire autre chose que ce qu'elle a fait, car on ne résout pas les problèmes insolubles ni la quadrature du cercle, mais l'opinion avait été déçue, ses espoirs venaient d'être condamnés — peut-être avec quelque désinvolture dans le discours que nous avons en grande partie rapporté — et elle en eut un dépit, d'ailleurs compréhensible. Ici le dernier danger de l'initiative anglaise apparaissait, le danger de faire naître des illusions qu'il faut ensuite dissiper, et par suite de provoquer l'irritation et le découragement, en même temps que de donner à l'opinion un prétexte pour méconnaître et mépriser les résultats sérieux et pratiques que la Conférence avait par ailleurs obtenus.

CHAPITRE VI

L'État actuel de la question

Conclusions

On pourrait croire qu'après l'échec de 1899 et l'effondrement de 1907, l'opinion publique, enfin éclairée, va renoncer à poursuivre un rêve irréalisable. Ce serait mal connaître la puissance d'illusion dont est capable l'esprit humain.

Sans doute un léger revirement s'est produit ; par exemple pour l'Angleterre, instruite par l'élaboration du nouveau programme maritime de l'Allemagne. Le gouvernement libéral semble s'être ressaisi. Le 18 décembre 1907, M. Haldane, ministre de la Guerre déclare que la limitation des armements sera peut-être possible un jour mais qu'en attendant, l'Angleterre doit toujours observer la règle des *two powers standard*. Ceci est plus inattendu, M. Stead, l'apôtre de toutes les croisades pacifistes, déclare dans la *Review of Reviews*, « que le maintien d'une irrésistible supériorité maritime est la condition *sine qua*

non de notre vie nationale ». Il semble que l'attitude allemande, lui ait montré son chemin de Damas.

Cependant tout espoir n'a pas été par tous abandonné. M. Macdonald, le 1er mars 1908, à la Chambre des communes, dépose un ordre du jour en faveur de la limitation des armements et somme le gouvernement anglais de réaliser ses promesses. Il est d'ailleurs battu par 320 voix contre 73.

De même les associations pacifistes continuent leur propagande. Le Congrès de la paix réuni à Munich en septembre 1907, décide de nommer une commission pour étudier la question avant la troisième Conférence de la paix, et cela à une date où l'acte final de la seconde n'est pas encore signé ! On ne sait trop s'il faut plaindre ou admirer la robustesse d'une telle foi !

L'Union interparlementaire, décide, cette année même, de reprendre plus ardemment que jamais sa campagne, et pour la première fois depuis sa fondation (1889), fait paraître un annuaire que rédige son secrétaire, M. Lange (1).

Il semble d'ailleurs que les années 1910 et 1911 aient suscité une éclosion nouvelle de théories pacifistes. Je ne sais si la cause en est à l'incertitude des rapports internationaux, mais les Parlements en particulier ont fait preuve de la plus complète mécon-

1. 1 vol. in-8°, Misch et Thron, Bruxelles et Leipzig, 1911.

naissance des échecs diplomatiques subis par la mise en discussion de l'idée de désarmement, dans les deux mondes, il semble que les représentants de la démocratie considèrent que les obstacles insurmontables rencontrés jusqu'ici par les tentatives de 1899 et 1907, aient désormais disparu.

C'est d'abord l'initiative américaine qui se manifeste, comme en 1906. Le 20 juin 1910 la Chambre des représentants, et le 24 juin le Sénat des États-Unis d'Amérique, ont décidé par une résolution conjointe de nommer une commission chargée d'examiner la question d'un accord international pour la limitation des armements et la réduction des budgets militaires, avec cette aggravation, que toutes les marines du monde *devraient être combinées pour constituer une force internationale dans le but de maintenir la paix universelle* (1). Cette résolution était le résultat des efforts faits par la « New-York

---

1. Voici le texte de la résolution :

« Résolu par le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique, assemblés en Congrès, qu'une commission de 5 membres sera nommée par le Président des États-Unis pour examiner l'opportunité d'utiliser les organismes nationaux existants dans le but de limiter les armements des nations du monde par accord international, de constituer avec les flottes réunies du monde une flotte internationale pour la préservation de la paix universelle, ainsi que d'examiner tous autres moyens de réduire les dépenses du gouvernement dans des buts militaires et de diminuer les chances de guerre, et de faire un rapport sur cet objet. »

V. *Advocate of peace*. juillet, août 1910, p. 153.

peace Society », la « World Federation league », le « Peace Committee of the National German Alliance » et autres organisations pacifistes des États-Unis. Elle a été proposée au Congrès par M. Bartholdt, député du Missouri, et M. W.-S. Bennet, député de New-York.

Ainsi voici à nouveau la question posée d'une façon singulièrement plus chimérique encore, car ceci nous ramène aux spéculations de Sully et des *Économies royales*. En outre les États-Unis adoptant ici tout à fait la même attitude que jadis, le gouvernement, nous allons le voir, prend fait et cause pour les pacifistes, et dès lors nous ne pouvons que nous reporter à ce que nous avons dit déjà sur ce que l'on est en droit de penser de cette initiative de la puissante nation nord-américaine ;

En effet, à la suite de cette décision, le président des États-Unis, M. Taft, a envoyé une circulaire aux ministres des Affaires étrangères des pays suivants : Allemagne, Atriche-Hongrie, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Russie et Turquie, (1) pour leur demander s'ils consentiraient à coopérer avec lui, en nommant une commission ou des représentants qui se joindraient

---

1. V. *Revue gén. de droit internat. publique*, 1911, p. 455, et Union interparlementaire. Doc. interparlementaires, n° 6, juin 1911.

à la commission américaine, et par une action commune contribueraient à rendre ses travaux efficaces. Puis avant de nommer les commissions américaines selon l'invitation du Congrès, il a déclaré dans un message du 6 décembre 1910, qu'il attendrait le résultat des demandes faites auprès des gouvernements étrangers.

Il y a là certainement un essai, de la part du gouvernement américain, de soumettre la question « à l'étude des gouvernements » selon le vœu de la Conférence de 1899, réitéré en 1907. Quel succès a eu ce nouvel effort ?

Afin de hâter les réponses des gouvernements pressentis, le Bureau international de la paix, de Berne, a adressé, au mois de février 1911, aux ministres des Affaires étrangères une communication pressante (1). Il y est dit, entre autres choses : « ...Au nom des innombrables sociétés groupées autour du Bureau international de la paix, nous venons insister auprès de vous pour qu'une réponse favorable soit donnée par votre gouvernement à la communication faite par le gouvernement américain. La formation d'une commission, qui ne peut avoir qu'un caractère préconsultatif, ne constitue aucunement un engagement quant aux mesures ultérieures à prendre. Elle

1. *Revue gén. de droit internat. publique*, 1911, p. 215.

témoignera seulement que le désir souvent exprimé par les gouvernements d'alléger les charges écrasantes qui pèsent sur les peuples est une réalité et non pas une phrase sans portée. »

Malgré ce pressant appel, l'invitation adressée aux gouvernements ne rencontra qu'un accueil des plus tièdes. Les réponses transmises aux États-Unis témoignèrent d'un intérêt platonique pour la question, mais les cabinets invoquaient les motifs les plus divers pour se dérober à toute initiative pratique. Les uns ont invité les États-Unis à réunir leur commission, et à leur communiquer ensuite les résultats de ses travaux, afin de voir quel parti on en pouvait tirer. Encore ceux-ci sont-ils les plus favorables (1). D'autres plus nets, ont déclaré une fois de plus que l'action qu'il s'agissait d'entreprendre ne paraissait pas opportune, qu'elle n'aboutirait pas, et qu'il était parfaitement oiseux pour le moment de mettre la question à l'étude (2). Néanmoins la commission américaine a été nommée. Ses travaux n'ont encore donné, à notre connaissance, aucun résultat appréciable.

Ainsi, l'on se heurte toujours au même mauvais

---

1. Union interparlementaire S. Doc. n° 6, juin 1911.

2. Ces renseignements ont été donnés par M. Hilles, secrétaire du Président Taft, à l'un des membres de la commission prévue par la résolution conjointe du Congrès. V. *Revue gén. de droit internat public*, 1911, p. 455.

vouloir, diront les pacifistes, au même *non possumus* disons-nous, de la part des gouvernements. Ce *non possumus* n'est pas le privilège des grand États militarisés. Si l'on en veut la preuve il suffit de se reporter (1) à la réponse du baron Taube, ministre des Affaires étrangères de Suède, à une interpellation récente à la deuxième Chambre du Parlement suédois (2), développée, le 21 mars 1911, par les partis de gauche. Ceux-ci demandaient au gouvernement qu'elle serait son attitude en face de l'initiative des États-Unis, et réclamèrent la création d'une commission analogue à l'américaine, pour étudier le problème de la limitation des armements en vue de la prochaine Conférenee de la paix. Le ministre répondit d'abord qu'il n'avair aucune communication du gouvernement des États-Unis ; ensuite qu'il était opposé à la nomination de la commission. Il combattit nettement le projet de l'Union suédoise de la paix, inspiré par une proposition adoptée par l'Union interparlementaire, et selon lequel la Suède devait prendre l'initiative d'un groupement des États secondaires en vue de la réduction des armements. Pour lui, on ne saurait aboutir dans cette voie.

Telle était l'opinion, soucieuse des réalités, du

---

1. V. *Revue gén. de droit internat. public*, 1911, p. 466.

2. Interpellation de M. le baron Palinstierna, socialiste-démocrate, et de M. le baron Boude, libéral.

ministre responsable d'un petit État, qui, pourtant, de par sa situation politique, et, en fait, à demi-neutralisé, eût eu le droit de se montrer plus optimiste.

Il est pénible de constater que la Chambre française et le gouvernement français se sont montrés moins avisés que les Suédois.

Le 23 février 1911, au cours de la discussion du projet de loi autorisant la mise en chantier de navires cuirassés pour 1911, la question de la limitation des armements a été soulevée par une interpellation du député et du parti socialiste, M. Sembat (1). Les interpellateurs demandaient que la France, avant de mettre en construction les nouveaux cuirassés, engageât des pourparlers avec les puissances étrangères, notamment avec l'Angleterre et l'Allemagne en vue d'une réduction simultanée des armements. Ce que voulait M. Sembat, c'était surtout un beau geste : « Je pense qu'une nation ne se diminue pas, je pense qu'elle s'honore et se grandit en disant tout haut, de façon à être entendue par toute la terre, je veux la paix et je propose aux gouvernements étrangers l'organisation de cette paix. » Au surplus, le député socialiste n'arguait rien de nouveau en ce qui concerne la possibilité pratique de sa proposition, ni son opportunité actuelle. Le moment semblait d'ail-

---

1. *Journal Officiel*, 24 février 1911. Débats parlementaires. Chambre, première et troisième séances.

leurs assez mal choisi, à l'heure où nous nous efforcions de restaurer une marine singulièrement déchue, si déchue que nous pouvons être considérés comme ayant donné l'exemple le plus complet que l'on puisse imaginer d'un désarmement partiel effectif.

M. Sembat se figure que, devant pareille proposition, l'opinion publique ne manquerait pas d'obliger les gouvernements à négocier, ou du moins à faire semblant. Le résultat serait tout différent, pensons-nous. Dans les États, nos rivaux, l'opinion avisée ne manquerait pas de dire : voici la France épuisée qui demande grâce, c'est le moment de faire encore un effort afin de nous assurer une supériorité définitive et écrasante.

Le ministre avait d'abord répondu assez nettement en ce sens, en déclarant : « Que cette motion ne saurait se traduire par aucun résultat pratique... qu'elle est au contraire pleine de périls pour les intérêts du pays, car pendant que nous discuterons sur la question de savoir si les armements doivent être limités ou non, les puissances *qui ont déjà sur nous une avance considérable*, continueraient à procéder à leurs armements. »

En effet, c'est là toute la question. Aussi se demande-t-on pourquoi le ministre a affaibli la portée d'une déclaration si nette, en ajoutant : « Que nous nous livrions à ce sujet à de sérieuses études nationales, le gouvernement n'y contredit pas, il est prêt

à y procéder ; *il y aurait le plus grand intérêt à organiser dans notre pays une propagande pour l'arbitrage international et la limitation des armements.* Contentons-nous de cela pour l'instant... »

Vraiment la contradiction est trop frappante. Comment une proposition néfaste au point de vue extérieur, condamnée d'avance à un échec certain, pourrait-elle être pratique et donner des résultats à l'intérieur ? Pourquoi proposer l'étude d'une question résolue d'avance, et qui, au dire du ministre lui-même, ne saurait avoir de résultat pratique ? Et comment recommander une *propagande* qui n'a déjà fait que trop de mal, en s'unissant aux autres « propagandes » antimilitaristes et antipatriotiques dont elle forme un corollaire indéniable ? Il y a là une concession aux idées du jour, indigne d'une voix aussi autorisée, et à laquelle la Chambre, tout en repoussant la proposition Sembat, a eu le grand tort de s'associer par 354 voix contre 187 ; minorité imposante, on le voit, infiniment supérieure à celle que l'on rencontre dans les autres pays, où les idées fausses font moins facilement de progrès que chez nous.

D'ailleurs, la Chambre ne s'est pas contentée de ce vote néfaste. Elle en a émis un autre, par lequel, sans y avoir les mêmes intérêts, elle semble soucieuse d'égaler les propositions parlementaires américaines.

Par 447 voix contre 56, elle a admis la résolution

suivante, présentée par MM. Ch. Dumont, P. Morel et R. Renoult : « La Chambre invite le gouvernement à faire tous ses efforts pour faire mettre, d'accord ave les puissances amies et alliées, à l'ordre du jour de la prochaine Conférencc de La Haye, la limitation simultanée des armements et décide de passer à la discussion des articles. » Le ministre des Affaires étrangères s'était associé à cette proposition : « Étant donné que la motion laisse le gouvernement libre de choisir son jour et son heure pour présenter devant la Conférence internationale de La Haye une question qui a déjà été discutée par elle ; étant donné que la motion ne fait que confirmer et, pour ainsi dire, reproduire une indication qui a été donnée par les délégués français à la Conférence de La Haye, le gouvernement ne s'oppose aucunement au vote de la motion.»

Le gouvernement a eu tort. Il est possible que les parlementaires ne fussent pas très exactement au courant de ce qui s'était passé aux deux Conférences de La Haye, mais le gouvernement devait l'être, et déclarer hautement qu'il ne convenait pas de rouvrir une question qui n'avait fait que nuire au succès des autres et menacer la paix au sein même de la Conférence, qu'en tout cas ce n'était pas à nous de prendre l'initiative d'une nouvelle tentative de ce genre.

Comment les autres peuples envisagent-ils ce point spécial ?

A la Chambre des députés italienne, M. Bissolati, socialiste, le 1er décembre 1910, invitait le gouvernement italien à s'entendre avec le gouvernement austro-hongrois, pour réunir une conférence internationale ayant pour objet de limiter les armements (1).

L'orateur faisait remarquer que les armements parallèles des deux côtés de la frontière aboutiraient à un cataclysme. Il est curieux de constater une fois de plus que de deux antagonistes, c'est toujours celui qui se croit le plus menacé qui force l'autre de désarmer.

Le ministre des Affaires étrangères, M. de San-Giuliano, a repondu fort nettement en demandant que l'ordre du jour de M. Bissolati ne fût même pas soumis à la Chambre : « Le désarmement, a-t-il déclaré, ne peut pas s'effectuer entre deux nations, mais il s'effectuera avec le temps entre toutes les nations. Gardons-nous d'intervertir l'ordre naturel des choses. Avant tout il faut que les gouvernements et les peuples coopèrent, comme ils le font aujourd'hui, à atténuer et à éliminer graduellement les causes de dissentiments ; alors seulement le problème du désarmement apparaîtra avec ses conséquences logiques et naturelles. »

Si le ministre italien veut dire par là qu'il ne

---

1. *Revue générale de Droit international public*, 1911, p. 242.

faut attendre la limitation des armements que de l'évolution naturelle des circonstances politiques, il a mille fois raison. Reste à savoir si c'est dans un sens optimiste qu'il convient de s'orienter, et si vraiment les causes de conflit sont en train de diminuer, et par suite de rendre de moins en moins utile la préparation des moyens destinés à les résoudre.

Il peut être intéressant de mettre en face de cette discussion à la Chambre italienne, les déclarations du gouvernement de l'alliée et ennemie de l'Italie, nous voulons dire de l'Autriche, sur la même question. Elles furent faites une quinzaine de jours auparavant, le 10 novembre 1910, à la délégation du Reichtag. Un député socialiste, M. Seitz avait fait une proposition tout à fait analogue à celle de M. Bissolati et que celui-ci n'a fait qu'amplifier : il proposait seulement une limitation conventionnelle des armements dans les deux monarchies. Le ministre Schwegel, lui a répondu que pareil accord ne pouvait se faire que par l'initiative générale de tous les États, mais que le gouvernement autrichien était disposé à accueillir avec sympathie tout ce qui pourrait diminuer le lourd fardeau, etc... Et la proposition fut repoussée par 34 voix contre 6 (1).

Le 8 mars 1911, à la Chambre hongroise (2), au cours des débats sur le projet de loi relatif au recru-

---

1 et 2. *Revue générale de droit interrational privé*, 1911, p. 208.

tement, un député d'extrême gauche, M. Jules Kovacs a présenté une motion invitant le gouvernement hongrois à proposer aux puissances la limitation des armements. Cette motion a été repoussée, après un discours du général Hazaï, ministre de la Défense nationale qui a parlé plus militairement mais, sachons lui en gré, plus nettement que le ministre autrichien : « Tous les soldats, a-t-il dit, retourneront volontiers à la pioche et à la charrue, le jour où l'idée de paix universelle sera réalisée ; mais, aussi longtemps que les hommes auront des nerfs et du sang, cette idée restera irréalisable ».

Cette francfiise un peu catégorique semble bien, en effet, porter l'empreinte du bon sens.

Pour terminer ce parallèle de l'attitude des puissances antagonistes ou rivales en ce qui concerne notre question, nous avons réservé un aperçu de celle de l'Allemagne et de l'Angleterre, sur lesquelles en ce moment se porte toute l'attention, et dont les dispositions sont, depuis 1907, celles qu'il importe le plus de connaître en notre matière.

En Angleterre, il fallait, sous peine de s'infliger un trop cuisant démenti, sous peine également de laisser maladroitemant transparaître le but politique poursuivi, continuer la campagne contre les armements et cela surtout vis-à-vis de l'Allemagne.

On n'y a pas manqué.

A la Chambre des Communes, le 23 février 1911, M. Pirie a interpellé le gouvernement au sujet de la proposition américaine relative à la nomination d'une commission d'études, en lui demandant si la proposition avait été transmise à Londres et quelle réponse le gouvernement avait donné. Sir Edward Grey a répondu (1), que la communication avait été faite par l'ambassadeur américain, lequel avait demandé si l'Angleterre coopérerait et jusqu'à quel point. « Ma réponse a été que Sa Majesté a toujours porté le plus vif intérêt au projet d'une entente internationale, en vue de ce but, et, dès lors, serait prête à discuter franchement et à fond cette question avec le gouvernement des États-Unis en appuyant tout projet sérieusement étudié et pratique proposé par le gouvernement des États-Unis. Le gouvernement... attend avec un intérêt sympathique la conclusion à laquelle la commission susdite arrivera... » On conviendra que ce n'est pas trop s'engager, car le résultat des efforts de la commission américaine paraît encore dans le futur devenir.

Le 18 mars 1911 (2), le député libéral Murray Mac Donald a proposé la résolution suivante : « La Chambre considère avec inquiétude l'accroissement

---

1. *Revue générale de droit international privé*, 1911, p. 240.
2. *Ibid...*

énorme de dépenses pour l'armée et la marine pendant ces dernières années et est d'avis que ces dépenses doivent être réduites. » Cette résolution a été appuyée par le député radical Ponsonby. Le député libéral King, considérant que cette motion mettait l'Angleterre en fâcheuse posture, et allait beaucoup trop loin, a proposé l'amendement suivant : « La Chambre regrette la nécessité du maintien des armements à outrance, et accueillerait avec empressement une entente internationale pour la réduction des armements », ce qui n'est plus du tout la même chose, et ne fit que rééditer un vote analoque à celui qu'émirent les Conférences de La Haye.

Le débat fut l'occasion pour sir Edward Grey de définir la politique du cabinet sur ce chef. Il considère que c'est un « paradoxe » de voir les armements croître avec la civilisation, et surtout chez les nations les plus civilisées, à mesure que leurs rapports deviennent meilleurs (?) Il croit que pour les nations la ruine est au bout, et que de là sortira fatalement une réduction des armements, il ajoute toutefois que l'effort peut durer plus longtemps en Angleterre qu'ailleurs, et par là montre encore qu'il ne perd pas de vue, malgré ses noires prophéties, l'obligation de ne pas laisser les voisins croire à un aveu de faiblesse. Il critique surtout l'Allemagne qu'il accuse de faire échouer les efforts en vue d'une réduction des dépenses. Il termine en disant que le dévelop-

pement de l'arbitrage serait un remède, et en laissant pressentir le traité anglo-américain d'arbitrage obligatoire général, qui vient d'être réalisé.

A la suite de ce discours, la Chambre des communes repoussa la résolution Mac Donald par 276 voix contre 56, et adopta l'amendement platonique de M. King.

Il résulte de ce débat que l'Angleterre si elle n'est pas prête à donner l'exemple d'une réduction des armements ou des budgets militaires, est du moins toute prête à engager l'Allemage à ne pas l'obliger à les augmenter.

Ce n'est d'ailleurs un secret pour personne que certains des membres du cabinet anglais ont, à la même époque, fait certaines démarches personnelles en ce sens près des ministres allemands. La presse a raconté à plusieurs reprises que Sir Charles Dilke avait, telle la colombe de l'arche, transporté plusieurs fois au-delà des mers, un rameau d'olivier, mais à lire le discours précis et direct de Sir Edward Grey, il semble bien que le ministre libéral n'ait eu sur ce point que des déceptions. Les efforts faits par la diplomatie allemande pour donner à l'Angleterre un semblant de satisfaction dans le but, d'ailleurs très pratique, de faire échec à l'entente franco-anglaise, et d'opérer un rapprochement pour lequel Guillaume II lui-même s'est dépensé, n'ont pu même aboutir qu'à un résultat tout à fait insignifiant. Il

suffira pour s'en convaincre de parcourir les discussions qui ont eu lieu sur ce point au Reichstag, et de lire le discours, d'ailleurs très net, très franc, et très vigoureux du Chancelier au cours de la discussion du dernier budget d'Empire (1).

A la séance du 10 décembre 1910, lors de la première délibération, M. de Bethmann-Holhweg, en réponse à un discours du député Banermann sur les relations anglo-allemandes, dit : « En ce qui concerne nos rapports avec l'Angleterre et de prétendues négociations relatives à une limitation conventionnelle des armements sur mer, je dois tout d'abord insister sur ce point qu'il est de notoriété publique que le gouvernement britannique a exprimé à plusieurs reprises l'idée qu'une fixation conventionnelle des forces maritimes des différentes puissances, contribuerait puissamment à l'amélioration des relations internationales. On sait que l'Angleterre a déjà exprimé cette idée à la Conférence de La Haye. Depuis l'Angleterre l'a mise en avant à diverses reprises sans toutefois faire de propositions qui puissent nous donner lieu de répondre par une acceptation formelle ou un refus positif. » C'est dire diplomatiquement, que les négociations n'ont été qu'officieuses, parce que l'on n'a pas voulu de part et d'autre

---

1. V. *le Temps* du 31 mars 1911 et *Revue générale de droit international privé*, 1911, p. 202.

aboutir à la constatation d'une opposition d'avis officielle.

D'ailleurs, le chancelier ajoute : « Nous avons toujours mis en avant dans les pourparlers non obligatoires qui ont eu lieu çà et là, et qui ont été engagés de part et d'autre dans un esprit amical, l'idée qu'une discussion franche et confiante et un accord consécutif relatif aux intérêts économiques et politiques des deux pays était le moyen le plus sûr de faire disparaître toute méfiance au sujet de leurs armements respectifs... »

Autrement dit, il convient de faire disparaître les motifs de rivalité avant de songer à désarmer.

Le 30 mars, lors de la seconde discussion, le parti socialiste déposa sur le bureau du Reichstag une motion ainsi conçue : « Étant donné que la Chambre des députés française, et la Chambre des communes anglaise se sont déclarées prêtes à accepter une limitation des armements, le Reichstag prie le chancelier de faire immédiatement une démarche en vue d'amener la conclusion d'une entente internationale pour la limitation des armements... « De son côté, le parti progressiste a prié le chancelier d'entrer en négociations avec les grandes puissances aussitôt que l'une d'elles ferait des propositions tendant à limiter simultanément et également les dépenses militaires et navales. Cette résolution fut adoptée, elle est

d'ailleurs platonique, puisqu'elle attend que d'autres commencent.

Ces motions ont fourni à M. de Bethmann-Hollweg, l'occasion de montrer toutes les responsabilités de l'entente souhaitée. Le chancelier fait d'abord allusion aux efforts des sociétés pacifistes,jusqu'à l'étude des gouvernements, proposée par les vœux de La Haye. « L'Allemagne,dit-il, s'est conformée à ce vœu, mais nous n'avons pas trouvé de formule utilisable, et je ne crois pas que les autres gouvernements aient été plus heureux que nous. Je n'ai, pour ma part, jamais rencontré de propositions précises et détaillées qui permissent une discussion sérieuse. Il en est de même aujourd'hui ; je crois que vous vous êtes imposé une tâche peut-être idéale, mais dans la pratique impossible à exécuter. » Il n'y a évidemment aucune raison de douter de ces assertions. Aucun programme pratique n'a jamais été présenté, puisqu'il a toujours été impossible d'en dresser un. Or, comme le chancelier l'ajoute fort exactement : « Celui qui présenterait des porpositions confuses, risquerait fort de troubler la paix au lieu de l'assurer ».

Puis faisant allusion aux désirs de paix des peuples et aux efforts méritoires faits en ce sens : « Ces assurances de paix générale, ne suffisent pas quand il s'agit de proposer à une grande puissance de désarmer ». Cela encore est d'une évidence qui se passe de démonstrations.

Le chancelier pourtant a tenu à en présenter une en démontrant qu'il n'y a pas de base pratique pour le désarmement même proportionnel.

« Je suis très reconnaissant au parti du centre de ne pas m'avoir demandé de formuler des propositions. Il faudrait établir une sorte de rang entre les différentes nations au point de vue de la valeur de leurs armées et de leurs flottes... Je refuserais pour mon compte de composer une pareille liste... L'Angleterre a souvent affirmé que sa flotte doit tenir tête à toute combinaison possible dans le monde ou même lui être supérieure. C'est le droit légitime de l'Angleterre de revendiquer ce rang... Cependant ce serait tout autre chose, s'il fallait prendre cette affirmation de l'Angleterre comme base d'une entente... On peut se représenter ce qui arriverait à une conférence mondiale si une puissance n'était pas satisfaite du rang qui lui aurait été attribué... Si l'on demandait à l'Allemagne de diminuer, disons de 100.000 hommes, son effectif, dans quelles proportions faudrait-il diminuer celui des armées française, russe, autrichienne ? Il faudrait que la puissance fût fixée... Toutes les nations répondraient à une pareille enquête qu'elles réclament pour elles-mêmes la place qui correspond à la somme de leurs forces nationales, à leur importance économique générale... La liste une fois faite, il s'agirait encore de trouver une mesure pour comparer la force des

armées... Vous prévoyez d'ici toutes les difficultés possibles... Enfin un essai de désarmement ne va pas sans contrôle, et toute tentative de contrôle produirait de la méfiance et des troubles... La question du désarmement est, pour tout observateur sérieux, insoluble autant que les hommes resteront des hommes et les États des États. »

Passant ensuite au projet de communication des budgets navals proposés par l'Angleterre, le chancelier dit : « L'homme d'État anglais (Sir Edward Grey) a déclaré qu'un échange d'informations exactes entre l'Angleterre et l'Allemagne au sujet des constructions navales serait profitable à la paix. Les autres puissances seraient par là fixées au sujet des rapports de l'Allemagne et de l'Angleterre, et aussi cet échange de renseignements serait profitable d'une façon générale à la cause de la paix. Nous avons pu approuver *cette pensée avec d'autant plus de facilité que notre programme de constructions navales est connu de tout le monde*. Nous sommes donc prêts à nous entendre avec l'Anglerre à ce sujet afin d'apaiser l'opinion publique anglaise. »

Ainsi c'est à ce point qu'aboutissait la campagne anglaise, à l'échange, par condescendance, de la part du gouvernement allemand, de projets budgétaires connus de tout le monde et par suite sans aucune espèce d'importance. Cette question du désarmement a donc fatalement pour conséquences de se

résoudre en bonnes paroles et de se dissoudre en eau bénite de cour.

La conclusion du discours est à retenir : « On ne peut pas biffer l'*ultima ratio* d'une nation : on ne peut qu'envisager d'en reculer le plus possible la date...,la force fait partie de la préparation à la paix. Le vieux dicton : « Le faible est la proie du fort » a toujours la même valeur. Si une nation ne veut plus ou ne peut plus consacrer autant à son armée qu'elle doit le faire pour garder son influence dans le monde, elle passe immédiatement au second rang et un plus fort prend sa place... »

Cette dernière phrase est en réalité, la moralité politique de toute cette étude, de même que le discours du chancelier nous apparaît comme pouvant servir de résumé. C'est pourquoi nous l'avons cité avec quelque insistance. Mais nous avons hâte d'arriver nous-même à des conclusions, qu'il nous sera permis de faire brèves, parce qu'elles se dégagent d'elles-mêmes de cette étude, et que nous n'avons négligé aucune occasion de les faire par avance pressentir.

CONCLUSIONS

Nous avons vu que dans l'état actuel des choses — et cet état n'a pas changé, les déclarations des hommes d'État responsables le prouvent suabondamment — une limitation conventionnelle des armements est un rêve irréalisable. Aucune nation ne consentira à faire le premier, pas parce qu'elle sait bien qu'elle ne serait pas suivie et qu'elle jouerait un jeu de dupe. Pour celle qui prétendrait donner l'exemple ce serait comme l'a dit M. de Bethmann-Hollweg une abdication pure et simple.

Une limitation conventionnelle des armements apparaît donc comme impossible, d'abord au point de vue politique, puisqu'elle soulèverait des questions de préséance entre États, de défiances mutuelles par suite de la nécessité d'un contrôle impossible et toujours facile à tourner quant aux effectifs et quant aux budgets, et enfin dénuée de toute sanction, sauf la sanction contradictoire de la guerre.

Elle est impossible ensuite au point de vue pratique parce qu'il est impossible de trouver soit dans

la population, soit dans l'étendue des frontières, la richesse, les besoins économiques et politiques des peuples, etc., une base quelconque susceptible de commune mesure.

L'histoire de la question suffit d'ailleurs à prouver l'impossibilité de cette convention qui doit être mondiale, ou n'être pas. Les projets élaborés par les penseurs ou les hommes d'État, ont tous nn aspect chimérique décourageant. Les essais tentés par quelques chefs d'Étatsimbus d'idées humanitaires ont piteusement échoué, la Conférence de La Haye a dû, à deux reprises, avouer son impuissance si bien que les efforts faits pour avancer de ce chef l'avènement du règne de la paix n'ont abouti qu'à menacer de le compromettre.

La convention toute spéciale, et toute momentanée de l'Argentine et du Chili n'a eu aucune influence et ne présente aucune valeur d'ordre général ou théorique.

Les efforts du gouvernement et du Parlement américain sont restés sans résultat effectif ; ceux de l'Angleterre se sont heurtés au parti pris raisonné et ferme de l'Allemagne. Tels sont les faits, et ils s'expliquent aisément, si l'on songe qu'il est impossible que des propositions de limitation des armements ne peuvent pas ne pas soulever des défiances plus ou moins justifiées à l'égard du pays qui en prend l'initiative, et sous les déclarations humani-

taires duquel il est souvent facile de distinguer des motifs d'intérêt personnel, qui se résument d'ordinaire dans le désir, d'ailleurs légitime, de conserver une supériorité acquise.

Est-ce à dire que les peuples soient condamnés à porter un fardeau de plus en plus lourd d'impôts et de charges militaires personnelles, et que la « course à l'abîme » doive fatalement aboutir à l'effondrement des finances publiques dans une banqueroute générale ou à une guerre désespérée pour le maintien ou la conquête de la suprématie? Nous ne le croyons pas, — mais pour dire de quelle façon le problème se résoudra il faudrait être prophète. On ne peut que faire quelque congectures plus ou moins vraisemblables.

Ce que nous considérons comme impossible c'est une limitation conventionnelle des armements, nous avons dit suffisamment pourquoi. Mais il est possible et même probable qu'il se produira une limitation de fait des armements. Plusieurs facteurs y contribueront.

On peut d'abord prévoir le jeu de facteurs économiques ; l'épuisement des nations qui vraisemblablement diminueront leurs dépenses avant d'en arriver à la banqueroute, mais à cela on ne peut fixer aucune limite de temps étant donné l'accroissement de la richesse générale, ni prévoir aucun ordre étant donné les différences économiques des diverses

nations entre elles. Les uns atteindront plus vite les autres moins rapidement la limite fatale.

Des facteurs politiques intenses : la propagande socialiste et démocratique qui, dans tous les pays, oblige les gouvernements à compter avec elle, et à lui céder au moins théoriquement. Nous avons même sur ce point regretté la condescendance de certains gouvernements.

Des facteurs de politique extérieure : la diminution possible des causes de guerre, quoiqu'il reste encore bien des points noirs à l'horizon, et que les rivalités industrielles et commerciales les multiplient et semblent devoir les multiplier de plus en plus.

Toutefois de nos jours les guerres purement personnelles, les guerres de prises ou de cabinet sont de moins en moins redoutables. Reste à compter avec les emballements de l'opinion et les questions de point d'honneur national.

Enfin, à notre sens, l'espoir le plus sérieux des protagonistes de la limitation des armements devrait être mis dans l'institution de l'arbitrage.

Sans doute l'institution de l'arbitrage ne saurait suffire à résoudre tous les conflits internationaux, du moins à l'heure actuelle. Il est des questions purement politiques auxquelles elle ne saurait convenir, puisqu'elle doit résoudre les conflits « sur la base du

respect du droit » (1). Il est de même des questions juridiquement solubles que les malentendus et les passions nationales enveniment et peuvent lui soustraire. Mais cependant elle fait de nos jours des progrès considérables et apparaît de plus en plus comme capable de diminuer les causes de guerre. Par conséquent, il n'est pas chimérique d'espérer que de plus en plus, sous la pression de l'opinion publique, les gouvernements prennent l'habitude de recourir à des arbitres, au lieu de chercher à vider diplomatiquement ou brutalement la querelle. Pour cela que faut-il ? Que les traités d'arbitrage obligatoires se développent — si possible que la Conférence de La Haye arrive à la conclusion d'une convention mondiale d'arbitrage obligatoire, pauvre en applications, peut-être dans le début, mais destinée à s'amplifier progressivement — que cette même Conférence arrivée à constituer une cour véritablement permanente d'arbitrage, constitue de telle sorte que son impartialité et son autorité s'imposent aux gouvernements du monde civilisé. Alors c'est à elle que l'on recourra fatalement, et peut-être les peuples perdront-ils l'habitude de se faire justice eux-mêmes, comme les individus l'ont perdue, parce qu'ils savent que des institutions sociales existent pour la leur rendre.

Ce ne sont pas là chimères, mais prévisions d'évo-

1. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

lution qui ont déjà commencé sous nos yeux depuis 1889 et 1907, mais pour qu'elles se réalisent, il faut une longue éducation de l'esprit public, chez les peuples comme chez les gouvernements, et peut-être l'œuvre de longues années. En attendant il faut que les nations qui veulent conserver leur existence, en gardent, tant qu'elles le pourront, les moyens, les augmentent même dans la mesure de leurs ressources. *Si vis pacem para bellum.* Le danger n'est pas si grand qu'on le dit, car, avec le système des nations armées, le risque est si grave, les responsabilités si lourdes, que l'excès du péril l'éloigne chaque jour davantage.

En tout cas, on aurait fait, croyons-nous, un grand pas vers ce résultat, en s'abstenant de poser à nouveau la question aux prochaines Conférences de La Haye, qui sont incapables de la résoudre ; que l'on risque de compromettre en leur soumettant des problèmes dangereux, et auxquelles on voie un temps précieux qu'elles utiliseraient mieux en le consacrant à l'étude des vraies institutions pacifiques, c'est-à-dire de celles qui ont devant elles l'avenir et les possibilités (1).

---

1. Nous adhérons pleinement sur tous ses points aux conclusions développées par M. Scelle, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille, dans un article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire*, 1911.

Vu : le président de la thèse,
RENAULT

Le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

Pages

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Position de la question...

CHAPITRE PREMIER. — Historique..... 15
Section I..... 15
Section II..... 23
Section III..... 37

CHAPITRE II. — Les Charges de la paix armée..... 45
Section I. — Les Budgets..... 47
Section II. — Les Effectifs..... 59
Section III. — Les Conséquences d'un désarmement..... 63

CHAPITRE III. — La Limitation des armements à la première Conférence de la paix..... 67
Section I. — Les Circulaires russes..... 67
Section II. — Les Discussions au sein de la Conférence. — Les Questions annexes..... 82
Section III. — Les Discussions au sein de la Conférence (suite). — La Question principale..... 112
Section IV. — Les Propositions Bourgeois et les accords de la Conférence..... 124

CHAPITRE IV. — Le Problème et la limitation des armements..... 129
Section I. — Les Systèmes..... 129
Section II. — Les Procédés..... 141

Section III. — Les Périls..... 151
Section IV. — Le Précédent argentin-chilien de 1902..... 159

Chapitre V. — La Limitation des armements et la seconde Conférence de la paix..... 167
Section I. — D'une Conférence à l'autre..... 167
Section II. — L'Initiative américaine..... 172
Section III. — Le Programme de 1907 et les armements. — L'Initiative anglaise..... 176
Section IV. — Attitude des puissances..... 182
Section V. — L'Enterrement de première classe.. 189

Chapitre VI. — L'État actuel de la question..... 197
Section I. — Conclusions..... 197
Section II. — Conclusions..... 221

Imp. JOUVE et Cie, 15, rue Racine, Paris